
Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761115496374

Government Publications

11
318

First Session
Thirty-Third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

LIBRARY
MAR 22 1985
University of Toronto

*Chairman:*
The Honourable Lowell Murray

Thursday, December 6, 1984
Wednesday, December 12, 1984

**Issue No. 1**

**Organization Meetings and Complete proceedings on:**

Bill C-9, "An Act to amend the Customs Act and the Customs Tariff".

FIRST AND SECOND REPORTS OF THE COMMITTEE

LIBRARY
JUN 10 1987
UNIVERSITY OF TORONTO

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable Lowell Murray

Le jeudi 6 décembre 1984
Le mercredi 12 décembre 1984

**Fascicule nº 1**

**Séances d'organisation et délibérations complètes concernant:**

Projet de loi C-9: «Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Tarif des douanes».

PREMIER ET DEUXIÈME RAPPORTS DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Anderson | Lang |
| Balfour | Lewis |
| Buckwold | *MacEachen (or Frith) |
| Flynn | Petten |
| Godfrey | *Roblin (or Doody) |
| Kolber | Walker |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Petten substituted for that of the Honourable Senator Barrow.

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Austin. (*December 6, 1984*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Anderson | Lang |
| Balfour | Lewis |
| Buckwold | *MacEachen (ou Frith) |
| Flynn | Petten |
| Godfrey | *Roblin (ou Doody) |
| Kolber | Walker |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Petten substitué à celui de l'honorable sénateur Barrow.

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Austin. (*le 6 décembre 1984*)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, December 6, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Murray, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, for the second reading of the Bill C-9, intituled: "An Act to amend the Customs Act and the Customs Tariff".

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 6 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-9, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Tarif des douanes».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray propose, appuyé par l'honorable Flynn, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Comité*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 6, 1984
(1)

Pursuant to Rule 69, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day for the purpose of organization.

*Present:* The Honourable Senators Anderson, Balfour, Flynn, Lewis, Murray, Petten and Walker. (7)

*In attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Balfour moved that the Honourable Senator Murray do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lewis moved that the Honourable Senator Sinclair be Deputy Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Petten moved that in the absence of the Chairman and the Deputy Chairman, any other member of the Committee do take the Chair.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved that the Chairman, the Deputy Chairman and 4 other members appointed by the Chairman after the usual consultations do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure and that the quorum be 3.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Anderson moved that the Committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved that the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Balfour moved that the Commiteee authorize the Chairman to report special expenses pursuant to Rule 84.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 10:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 12, 1984
(2)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:08 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 DÉCEMBRE 1984
(1)

Conformément à l'article 69 du Règlement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce tient, ce jour à 9 h 30, sa séance d'organisation.

*Présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Balfour, Flynn, Lewis, Murray, Petten et Walker. (7)

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du comité préside l'élection du président.

L'honorable sénateur Balfour propose que l'honorable sénateur Murray occupe le fauteuil en tant que président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose que l'honorable sénateur Siclair soit vice-président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Petten propose qu'en l'absence du président et du vice-président, tout autre membre du comité occupe le fauteuil.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose que le président, le vice-président et quatre autres membres, à être nommés par le président suite aux consultations d'usage, forment le sous-comité du programme et de la procédure et que le quorum soit de trois.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Anderson propose que le comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose que le président soit autorisé à présider des séances, à recevoir des témoignages et en autoriser l'impression en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Balfour propose que le comité autorise le président à rapporter les dépenses spéciales conformément à l'article 84 du Règlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 10 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 12 DÉCEMBRE 1984
(2)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce siège aujourd'hui à 16 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Present:* The Honourable Senators Anderson, Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kolber, Lewis, Murray, Petten, Sinclair. (10)

*In attendance:* Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Mr. Kevin F. Gore, Director, Tariffs Division;

Ms. Sheila K. Batchelor, Assistant Director, Tariffs Division.

*From the Department of Revenue:*

Mr. Brian Brimble, Director of Program Administration, Assessment Programs, Customs and Excise.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 6, 1984, proceeded to consider Bill C-9, "An Act to amend the Customs Act and the Customs Tariff".

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Frith moved that Bill C-9 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 4:37 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kolber, Lewis, Murray, Petten et Sinclair. (10)

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. Kevin F. Gore, directeur, Division du tarif;

M^me^ Sheila K. Batchelor, directrice adjointe, Division du tarif.

*Du ministère du Revenu national:*

M. Brian Brimble, directeur, Administration de programmes, Programmes de cotisation, Douanes et accise.

Conformément à l'ordre de renvoi du 6 décembre 1984, le comité entame l'étude du Projet de loi C-9, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Tarif des douanes».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Frith propose que le Projet de loi C-9 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 16 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, December 6, 1984

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-second Parliament are as follows:

| | |
|---|---|
| Transportation and Communications | $ 51.62 |
| Professional and Special Services | 13,747.70 |
| | $13,799.32 |

---

Thursday, December 13, 1984

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, intituled: "An act to amend the Customs Act and the Customs Tariff", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 6, 1984, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Lowell Murray

*Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 6 décembre 1984

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session du trente-deuxième parlement.

| | |
|---|---|
| Transport et communications | 51,62 $ |
| Services professionnels et spéciaux | 13 747,70 |
| | 13 799,32 $ |

---

Le jeudi 13 décembre 1984

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-9, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Tarif des douanes», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 6 décembre 1984, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Lowell Murray

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 6, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to organize the activities of the committee.

**Mr. Timothy R. Wilson, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. As the Clerk of your committee, it is my duty to call the meeting to order. Your first item of business is to elect a chairman. I am ready to receive nominations.

**Senator Balfour:** I am pleased to nominate Senator Murray as chairman of the committee.

**Senator Walker:** I have great pleasure in seconding the motion.

**Senator Petten:** I move nominations cease.

**The Clerk of the Committee:** It is moved by Senator Balfour that Senator Murray be appointed Chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Clerk of the Committee:** I declare the motion carried and invite the Honourable Senator Murray to take the Chair as this committee's chairman.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** Honourable senators, I thank Senator Balfour and Senator Walker for having proposed my name to the chairmanship of this committee. I thank all honourable senators for having chosen me as Chairman.

This has always been a very important committee of the Senate and I am highly honoured to have been chosen as its Chairman.

I may say to honourable senators that those who are responsible for assigning time and space to committees have assigned to us Wednesday afternoons when the Senate rises. I trust that is satisfactory to members of the committee.

**Senator Balfour:** Is there anything you can do about it?

**The Chairman:** Senator Balfour asks whether anything can be done about it. I suppose the one thing that could be done about it is that we could try to set a time and ask the Senate to permit us to sit while the Senate is sitting.

**Senator Walker:** What time would you suggest, Mr. Chairman? Perhaps 3.30?

**The Chairman:** Perhaps 4 o'clock would be appropriate.

**Senator Balfour:** What about 3 o'clock?

**The Chairman:** It has been suggested by Senator Balfour that we meet at 3 o'clock and it has been suggested by Senator Walker that we meet at 3.30. I may say that sometimes it is an inconvenience to witnesses, particularly those from out of town, if the best advice we can give them is that the committee will meet when the Senate rises and that, therefore, they are to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 décembre 1984

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'huiâ 9 h 30 pour organiser le travail du Comité.

**M. Timothy R. Wilson, greffier du Comité:** Honorables sénateurs, je constate que nous avons quorum. En ma qualité de greffier du comité, je déclare l'assemblée ouverte. Le premier article qui figure à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis disposé à recevoir vos nominations.

**Le sénateur Balfour:** Il me fait plaisir de proposer le sénateur Murray comme président du comité.

**Le sénateur Walker:** Il me fait plaisir d'appuyer cette nomination.

**Le sénateur Petten:** Je propose que l'on mette fin aux nominations.

**Le greffier du comité:** Le sénateur Balfour propose que le sénateur Murray soit nommé président du comité. Honorables sénateurs, êtes-vous disposés à adopter cette motion?

**Des voix:** Adoptée.

**Le greffier du comité:** Je déclare donc la motion adoptée et j'invite l'honorable sénateur Murray à occuper le fauteuil en qualité de président du comité.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** Honorables sénateurs, je remercie le sénateur Balfour et le sénateur Walker qui ont proposé ma nomination à la présidence du comité. Je remercie également les autres honorables sénateurs qui ont bien voulu appuyer ce choix.

Le comité des banques et du commerce a toujours été un très important comité du Sénat et c'est pour moi un honneur d'avoir été élu à sa présidence.

Je vous signale, honorables sénateurs, que ceux qui sont chargés de dresser le calendrier des comités nous ont assigné les mercredis après-midi, lorsque les travaux du Sénat prennent fin. J'espère que ce choix satisfait les membres du comité.

**Le sénateur Balfour:** Pouvons-nous y changer quelque chose?

**Le président:** Le sénateur Balfour demande si nous pouvons y changer quelque chose. Nous pourrions, je crois, fixer une heure, et demander au Sénat qu'il nous autorise à siéger lorsqu'il siège lui-même.

**Le sénateur Walker:** Quelle heure suggèreriez-vous, monsieur le président? Peut-être 15 h 30?

**Le président:** 16 heures, peut-être.

**Le sénateur Balfour:** Ou 15 heures?

**Le président:** Le sénateur Balfour a suggéré que nous nous réunissions à 15 heures et le sénateur Walker à 15 h 30. Je vous signale que parfois cela ne convient pas aux témoins—surtout ceux qui nous viennent de l'extérieur—que le comité se réunisse après les séances du Sénat; cela veut dire qu'ils doivent attendre de 15 heures à 17 heures, au cas où ils seraient

[*Text*]

stand by between 3 o'clock and 5 o'clock in the event they are called. How do honourable senators feel about this point? Would you prefer to set a time and ask the Senate to give us permission to sit while the Senate is sitting?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Could I have a motion to that effect?

**Senator Balfour:** I move that we request the Senate's permission to sit at 3 p.m. on Wednesdays, or when the Senate rises, if it rises earlier than 3 p.m.

**Senator Petten:** Mr. Chairman, could I please make a comment on this point? If you were to speak to the Government Whip with respect to the matter he might be able to accommodate you with a more convenient time. At one time I performed the job which Senator Phillips now performs and the great difficulty is having more than one committee sit while the Senate is sitting. I see nothing the matter with the motion as it is made but I would make the suggestion, too, that if you discuss it with Senator Phillips, Mr. Chairman, he could perhaps find another time slot which would suit you equally as well.

**Senator Walker:** What about the time?

**Senator Petten:** That is what I am saying, Senator Walker. I see nothing wrong with the time; however, to make it easier for all concerned I suggest that the matter be discussed with Senator Phillips who perhaps can be of assistance to us.

**The Chairman:** I think it is the feeling of the committee that we should have a set time and that as a general rule it is not satisfactory simply to say that we will meet when the Senate rises. Therefore I shall try to negotiate a set time with the appropriate authorities. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, there is a possibility that Bill C-7 and Bill C-9, which are now at second reading stage in the Senate, will be referred to this committee. Against that possibility I should tentatively call the committee for next Wednesday when the Senate rises. I will confirm the time with members of the committee perhaps as early as this afternoon.

The next item on our agenda would be the election of a deputy chairman. The floor is open for nominations.

**Senator Lewis:** Mr. Chairman, I nominate Senator Sinclair as Deputy Chairman of the committee.

**The Chairman:** Are there further nominations?

It is moved by the Honourable Senator Lewis that the Honourable Senator Sinclair be elected Deputy Chairman of this committee.

I take it Senator Sinclair, who is absent today, has agreed?

**Senator Petten:** He has, yes.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Sinclair is your Deputy Chairman, honourable senators.

[*Traduction*]

invités à témoigner. Qu'en pensez-vous, honorables sénateurs? Préférez-vous fixer une heure et demander au Sénat l'autorisation de siéger en même temps que lui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un voudrait bien proposer une motion en ce sens?

**Le sénateur Balfour:** Je propose que nous demandions au Sénat de siéger à 15 heures, le mercredi, ou lorsqu'il suspend ses travaux, si cela se produit avant 15 heures.

**Le sénateur Petten:** Monsieur le président, permettez-moi une remarque à ce sujet. Si vous en parliez au Whip du gouvernement, il pourrait peut-être vous suggérer une heure plus convenable. J'ai déjà assumé les fonctions que remplit actuellement le sénateur Phillips. La difficulté provient de ce que plus d'un comité siège en même temps que le Sénat. Je n'ai rien à redire contre la motion, mais je vous suggérerais, monsieur le président, d'en parler avec le sénateur Phillips; il pourrait peut-être vous suggérer un temps qui vous conviendrait mieux.

**Le sénateur Walker:** A propos du temps?

**Le sénateur Petten:** C'est précisément ce que je dis, sénateur Walker. Je n'y trouve rien à redire; toutefois, pour faciliter les choses pour tout le monde, je proposerais que nous en discutions avec le sénateur Phillips. Il pourra peut-être nous aider.

**Le président:** Le comité estime, je crois, que nous devrions avoir un calendrier et qu'il ne suffit pas de dire que nous nous réunirons quand le Sénat s'ajournera. J'essaierai donc d'obtenir des heures convenables. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, il est possible que nous soient déférés les projets de loi C-7 et C-9, qui en sont maintenant à l'étape de la seconde lecture, au Sénat. Aussi, je convoquerai provisoirement une séance pour mercredi prochain, lorsque le Sénat s'ajournera. Je confirmerai, peut-être dès cet après-midi, l'heure convenue avec les membres du comité.

Le prochain article à l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président. J'attends vos nominations.

**Le sénateur Lewis:** Monsieur le président, je suggère le sénateur Sinclair comme vice-président du comité.

**Le président:** Y a-t-il d'autres nominations?

L'honorable Lewis propose que l'honorable sénateur Sinclair soit élu vice-président du Comité.

Je suppose que le sénateur Sinclair, qui est absent aujourd'hui, est consentant?

**Le sénateur Petten:** Il l'est.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le sénateur Sinclair est donc élu vice-président du comité, honorables sénateurs.

[*Text*]

The Chair will receive a motion that in the absence of the Chairman and the Deputy Chairman any other member of the committee takes the Chair. May I have a motion to that effect?

**Senator Petten:** I so move, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Petten moves that in the absence of the Chairman and Deputy Chairman, any other member of the committee takes the Chair.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We come now to the question of the steering committee, the subcommittee on agenda and procedure. My information is that consultations have not yet taken place with the leadership on both sides in the Senate as to the composition of the steering committee. Other committees in a similar situation have authorized the chairman and the deputy chairman to consult with the leadership on both sides and, after these consultations, to appoint the members of the steering committee. Would that be satisfactory in this case?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There is also the question of how many members should be on the steering committee. Some committees have four members on the steering committee with a quorum of three; others have a steering committee of six with a quorum of three. The obvious advantage to having a steering committee of six is that it is less difficult to get a quorum of three from a committee of six. The six would include the chairman, the deputy chairman and four others.

**Senator Petten:** Speaking on behalf of our side, Mr. Chairman, I would not anticipate any problem with that suggestion of six, the chairman, the deputy chairman and four others.

**The Chairman:** Is that generally satisfactory? The chair will then receive a motion to the effect that the chairman, the deputy chairman and four other members, appointed by the chairman after the usual consultations, do compose a subcommittee on agenda and procedure and that the quorum be three. Is there a motion to that effect?

**Senator Flynn:** I so move.

**The Chairman:** Senator Flynn moves that the chairman, the deputy chairman and four other members appointed by the chairman, after the usual consultations, do compose the subcommittee on agenda and procedure, and that the quorum be three. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. The chair is prepared to receive a motion with regard to printing. I might say that the custom has been to print 1,000 copies of our *Minutes of Proceedings and Evidence*. Is that satisfactory? Might I have a motion to that effect?

**Senator Anderson:** I so move.

[*Traduction*]

Il vous faut maintenant proposer à la présidence que, en l'absence du président ou du vice-président, tout autre membre du comité assumera la présidence. Voulez-vous me faire une motion en ce sens?

**Le sénateur Petten:** Je le propose, monsieur le président.

**Le président:** Le sénateur Petten propose qu'en l'absence du président ou du vice-président, tout autre membre du comité pourra assumer la présidence.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous abordons maintenant la question du comité de direction, c'est-à-dire le sous-comité du programme et de la procédure. Je crois comprendre que les consultations n'ont pas eu lieu avec les chefs des deux côtés du Sénat au sujet de la composition du comité de direction. D'autres comités, dans une situation semblable, ont autorisé le président et le vice-président à consulter les chefs des deux côtés et, ces consultations terminées, à nommer les membres du comité de direction. Voulez-vous que nous procédions ainsi?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il y a aussi la composition du comité de direction. Certains de ces comités ont quatre membres avec un quorum de trois; d'autres en ont six, avec un quorum de trois. Manifestement, un comité de direction de six membres est plus avantageux, parce qu'il est moins difficile d'obtenir un quorum s'il y a six membres que s'il n'y en a que trois. Ces six membres comprendraient le président, le vice-président et quatre autres membres.

**Le sénateur Pettien:** J'exprime, je crois, le point de vue de mon parti, monsieur le président, en disant que nous nous accommoderions très bien du comité de six membres que vous avez suggéré, qui serait composé du président, du vice-président et de quatre autres membres.

**Le président:** Êtes-vous tous satisfaits de cette proposition? Dans l'affirmative, la présidence est disposée à prendre connaissance d'une motion proposant que le président, le vice-président et quatre autres membres, nommés par le président après les consultations habituelles, forment le sous-comité du programme et de la procédure et que le quorum soit fixé à trois membres. Quelqu'un veut-il présenter une motion en ce sens?

**Le sénateur Flynn:** Je la présente.

**Le président:** Le sénateur Flynn propose que le président, le vice-président et quatre autres membres nommés par le président,—après les consultations d'usage—forment le sous-comité du programme et de la procédure, dont le quorum sera de trois membres. Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. La présidence est disposée à prendre connaissance d'une motion au sujet des impressions. Je vous signale qu'il est d'usage de faire imprimer 1 000 exemplaires de nos procès-verbaux et témoignages. Est-ce satisfaisant? Quelqu'un veut-il présenter une motion à cet effet?

**Le sénateur Anderson:** Je la présente.

[*Text*]

**The Chairman:** Senator Anderson moves that the committee print 1,000 copies of its minutes of proceedings and evidence.

**Senator Walker:** Are there that many copies distributed?

**The Chairman:** The distribution, I take it, is primarily to senators, members of the House of Commons and officials of various government departments. Then of course there are interested people in the government and in the private sector.

**Senator Walker:** What is the average number that are distributed?

**The Chairman:** I am informed that there are 800 copies sent to members of Parliament, senators, and various government officials, and that there is a paid mailing list of up to 200. Is it then agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We come now, honourable senators, to the question of under what circumstances the committee might hear evidence and print without a quorum. I need not explain the necessity for this motion to honourable senators. In the past, if we have had witnesses coming in and no quorum, the committee has authorized the chairman to hold meetings and receive evidence and authorize the printing of such evidence even though a quorum is not present. Of course, under those circumstances, no decisions can be taken by the committee. May I have a motion to that effect? Is that the wish of the committee?

**Senator Flynn:** I so move.

**The Chairman:** Senator Flynn moves that, pursuant to rule 70, the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion carried.

Pursuant to rule 84, the committee is required to report to the Senate any special expenses incurred in connection with its work. I may say that, in this case, in respect of the second session of the thirty-second Parliament, there is a report of expenses incurred by the committee during the second session which has not been made to the Senate, and rule 84 obliges me to report that to the Senate. I would therefore be pleased to have a motion authorizing me to report special expenses pursuant to rule 84. I would propose to do that this afternoon.

**Senator Flynn:** What is the report?

**The Chairman:** The report, Senator Flynn, is that in the second session of the thirty-second Parliament, the committee spent $51.62 on transportation and communications and $13,747.70 on professional and special services for a total of $13,799.32. That is the report.

**Senator Flynn:** I am trying to recall what bills we considered.

[*Traduction*]

**Le président:** Le sénateur Anderson propose que le comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

**Le sénateur Walker:** Distribuons-nous autant d'exemplaires.

**Le président:** Les exemplaires sont distribués, je crois, aux sénateurs, aux députés de la Chambre des communes et aux fonctionnaires des divers ministères du gouvernement. Ensuite, il y a aussi des persones au sein du gouvernement ou dans le secteur privé qui en reçoivent.

**Le sénateur Walker:** Combien, en moyenne, en distribuons-nous d'exemplaires?

**Le président:** On m'a dit que 800 exemplaires étaient envoyés aux députés, aux sénateurs et à divers fonctionnaires gouvernementaux, sans compter notre liste postale autorisée de 200 exemplaires. Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il s'agit maintenant de déterminer dans quelles circonstances le comité peut entendre des témoignages et en autoriser la publication, en l'absence d'un quorum. Je n'ai pas besoin de vous expliquer la nécessité d'une telle motion, honorables sénateurs. Par le passé, lorsque des témoins se présentaient et que nous n'avions pas le quorum, le comité a autorisé le président à tenir des séances et à recueillir des témoignages dont il autorisait la publication, même en l'absence d'un quorum. Bien entendu, le comité ne saurait, dans ces conditions, prendre une décision quelconque. Puis-je avoir une motion en ce sens? Est-ce là le souhait du comité?

**Le sénateur Flynn:** Je fais une proposition en ce sens.

**Le président:** Le sénateur Flynn propose que, conformément à l'article 70, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et en autoriser la publication en l'absence de quorum. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

En vertu de l'article 84 du Règlement, le Comité doit faire rapport au Sénat de toute dépense spéciale encourue à l'égard de ces travaux. J'ajoute que, dans ce cas, et au sujet de la deuxième session du 32e Parlement, un rapport des dépenses engagées par le comité durant la seconde session a été rédigé mais n'a pas été présenté au Sénat. L'article 84 du Règlement m'oblige à le faire. Je vous saurais donc gré de proposer une motion m'autorisant à faire rapport de dépenses spéciales en vertu de l'article 84 du Règlement. Je voudrais le déposer dès cet après-midi.

**Le sénateur Flynn:** Quel est ce rapport?

**Le président:** Ce rapport, sénateur Flynn, établit, qu'au cours de la deuxième session de la 32e législature, le comité a dépensé 51,62$ au titre des déplacements et des communications et 13 747,70$ pour des services professionnels et spéciaux, soit un total de 13 799,32$. Tel est le rapport.

**Le sénateur Flynn:** J'essais de me rappeler quels projets de loi nous avons étudiés.

[*Text*]

**The Chairman:** There was a shipping conventions bill that seemed to take quite a lot of the time of the committee. There was a customs bill and tax treaties with other countries, I think. Do you require further information, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** No, that is satisfactory.

**The Chairman:** In that case, may I have a motion authorizing me to report special expenses pursuant to rule 84?

**Senator Balfour:** I so move.

**The Chairman:** Senator Balfour has made a motion to that effect. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion carried.

In that case, honourable senators, if there is no further business to come before the committee, I would simply remind you that, tentatively, we will meet next Wednesday when the Senate rises, if we have an order of reference. In the meantime, I will consult as instructed with the leadership on both sides concerning the composition of the steering committee. A motion for adjournment would now be in order.

**Senator Flynn:** I move the adjournment.

**The Chairman:** Senator Flynn moves the adjournment of the committee.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion carried.

The committee adjourned.

---

Ottawa, Wednesday, December 12, 1984

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-9, to amend the Customs Act and the Customs Tariff, met this day at 4.00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The Senate has referred to this committee Bill C-9, an act to amend the Customs Act and the Customs Tariff. Before introducing our witnesses and proceeding to the study of the bill before us, there are one or two matters on which I should report to the committee.

I would ask Senators Petten, Kolber, Sinclair and Flynn to please remain behind for a few moments after we have finished our work today for a brief meeting of the steering committee.

I would like to report that I have not been able to obtain a more specific time for meetings of this committee. I have consulted with the leadership of the government of the Senate. They are not disposed to support a request from this committee, or from any committee, for blanket permission to sit while the Senate is sitting. However, Senator Roblin gives me his undertaking that he will support any request from me when, in the judgment of the Chair, it is necessary for the committee, to

[*Traduction*]

**Le président:** Il y a eu le projet de loi sur les conférences maritimes qui a longuement occupé le comité. Aussi, un projet de loi sur les douanes et les conventions en matière d'impôt. Voulez-vous de plus amples renseignements, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Non, cela me suffit.

**Le président:** Dans ce cas, voulez-vous présenter une motion m'autorisant à déposer, au sujet des dépenses spéciales, le rapport prescrit à l'article 84 du Règlement?

**Le sénateur Balfour:** Je la propose.

**Le président:** Le sénateur Balfour présente une motion à cet effet. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

Dans ce cas, honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions à proposer au comité, je vous rappelle que nous avons provisoirement fixé à mercredi prochain, à l'ajournement du Sénat, la réunion de notre comité, si nous avons un ordre de renvoi. Dans l'intervale, je consulterai, selon vos directives, les Leaders des partis au sujet de la composition du comité de direction. Quelqu'un veut-il maintenant proposer une motion d'ajournement.

**Le sénateur Flynn:** Je propose que le comité s'ajourne maintenant.

**Le président:** Le séanteur Flynn propose l'ajournement du Comité.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée.

La séance est levée.

---

Ottawa, le mercredi 12 décembre 1984

Le Comité sénatorial permament des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, modifiant la Loi sur les douanes et les tarifs des douanes, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le Sénat a renvoyé à notre comité le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le tarif des douanes. Avant de vous présenter nos témoins et de procéder à l'étude du projet de loi, j'aimerais faire rapport au comité d'une ou deux questions.

Je demanderais aux sénateurs Petten, Kolber, Sinclair et Flynn de bien vouloir rester quelques minutes après que nous aurons épuisé l'ordre du jour, pour une brève réunion du Comité de direction.

J'aimerais signaler que je n'ai pu obtenir une heure plus précise pour les séances de notre Comité. J'ai consulté le bureau du Leader du Gouvernement au Sénat. Celui-ci n'est pas disposé à accorder la permission à ce comité ou à n'importe quel autre comité de tenir des séances pendant que le Sénat siège. Toutefois, le sénateur Roblin m'a promis qu'il appuierait toute demande que je pourrais présenter, lorsque de l'avis du président, il serait nécessaire pour le comité, afin de faciliter les

[*Text*]

meet the convenience of witnesses and so on, to sit when the Senate is sitting; but I must do it on an *ad hoc* basis.

The only time that would be available to the committee would be on Tuesday evening. I did not feel that I could commit members of the committee to that time.

**Senator Sinclair:** Having been a witness, Mr. Chairman, on numerous occasions before committees of this type, and trying to fit them in with a pretty busy schedule, may I say that having night sittings is pretty tough for people who have to travel. When I was a witness, I had a pretty heavy travel schedule; I could fit in daytime meetings, but nighttime meetings certainly upset the situation. As a result of that, I did not come as a witness on a number of occasions. I simply said that I had conflicts.

**The Chairman:** Thank you, Senator Sinclair. There is sometimes considerable inconvenience caused to witnesses when we convene this committee to "when the Senate rises", and witnesses have to cool their heels, so to speak, for half an hour or an hour while waiting.

**Senator Sinclair:** The best time is 10 o'clock in the morning.

**The Chairman:** Unfortunately, there is no 10 o'clock time slot open to this committee, as that time has been assigned to other committees.

**Senator Kolber:** I take a contrary view to my good friend, Senator Sinclair. I would like to sit on Tuesday nights. Once you are up here you have nothing to do at night.

**Senator Sinclair:** I am talking about witnesses.

**The Chairman:** Suppose we leave the matter with the steering committee to explore further. Meanwhile, whenever we have witnesses who would be inconvenienced by the uncertainty of a call of the committee for "when the Senate rises", I will undertake to go to the Senate and ask for permission to meet while the Senate is sitting and to convene the committee for 3.30 or 4 o'clock, or some precise time.

Is that satisfactory to honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Our witnesses today, honourable senators, are Mr. Kevin Gore and Ms. Sheila Batchelor from the Department of Finance, who are respectively the Director and Assistant Director of the Tariffs Division; and Mr. Brian Brimble, Director of Program Administration, Assessment Programs, Customs and Excise, Department of National Revenue.

I suggested to Mr. Gore that he might make a brief statement outlining the background of this bill. May I call upon Mr. Gore, then, to make an opening statement on the bill.

**Mr. Kevin F. Gore, Director, Tariffs Division, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Bill C-9 proposes amendments to the Customs Act and the Customs Tariff. These amendments were originally introduced in the budget of

[*Traduction*]

choses à certains témoins etc., de tenir une séance pendant que le Sénat siège; je ne dois toutefois le faire que dans des circonstances spéciales.

Le seul temps dont pourrait disposer le comité serait le mardi soir. Je n'ai pas estimé pouvoir engager les membres du comité à siéger ce soir-là.

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le président, ayant été appelé à témoigner, bien des fois devant des comités de ce genre, et ayant tenté d'intercaler ces séances dans un horaire assez chargé, permettez-moi de vous dire qu'il est assez difficile pour des personnes qui voyagent d'assister à des séances en soirée. Lorsque je devais témoigner devant un comité, mon horaire de déplacement était très chargé; je pouvais y insérer des séances pendant la journée, mais les séances en soirée posaient à coup sûr un problème. C'est la raison pour laquelle, plusieurs fois, je n'ai pu témoigner. Je répondais simplement que j'avais des conflits d'horaire.

**Le président:** Merci, sénateur Sinclair. Les témoins sont parfois aux prises avec des problèmes considérables lorsque nous tenons des séances après l'ajournement du Sénat. Il arrive que les témoins doivent attendre une demi-heure à une heure.

**Le sénateur Sinclair:** L'heure idéale de séance est 10 heures le matin.

**Le président:** Malheureusement, notre comité ne peut jamais siéger à 10 heures parce que cette heure est réservée à d'autres comités.

**Le sénateur Kolber:** Je ne partage pas l'avis de mon bon ami le sénateur Sinclair. J'aimerais que l'on siège les mardi soirs. Une fois que l'on est ici, il n'y a rien d'autre à faire le soir.

**Le sénateur Sinclair:** Je parle des témoins.

**Le président:** Pourquoi ne pas laisser les membres du comité de direction étudier plus à fond la question. En attendant, toutes les fois que nous entendrons des témoins pour qui l'incertitude d'une séance de comité prévue à l'ajournement du Sénat présenterait des inconvénients, je m'engage à me rendre au Sénat et à demander la permission de tenir une séance pendant que le Sénat siège et à rassembler les membres du comité pour 3 h 30 ou 4 heures ou à une autre heure précise.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nos témoins aujourd'hui, honorables sénateurs, sont M. Kevin Gore et M^me^ Sheila Batchelor du ministère des Finances qui occupent respectivement les postes de directeur et de directeur-adjoint de la Division des tarifs ainsi que M. Brian Brimble du ministère du Revenu national, qui occupe le poste de directeur de l'administration des programmes, programmes de cotisation, douanes et accises.

J'ai suggéré à M. Gore de nous expliquer brièvement le contexte de ce projet de loi. Permettez-moi donc de demander à M. Gore de faire une déclaration préliminaire.

**M. Kevin F. Gore, directeur, Division des tarifs, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Le projet de loi C-9 propose des modifications à la Loi sur les douanes et au tarif des douanes. Ces modifications ont tout d'abord été proposées

[*Text*]

February 15, 1984 and were re-introduced in Parliament by the Minister of Finance when he presented his economic statement on November 8 last.

Part I of Bill C-9 would amend the Customs Act to provide for the introduction of a new system of valuing goods for U.S. customs purposes. The new system would give effect to Canada's international commitment made during the Tokyo Round of multilateral trade negotiations to implement the GATT customs valuation code by January 1, 1985. The code establishes the transaction value, which is the price paid or payable by the importer to the exporter, as the primary basis for determining the value for customs duty. The proposed legislation, which is based upon recommendations made by the Tariff Board, would provide a uniform and neutral system for valuing imported goods, in line with the systems used by Canada's major trading partners. Canada's current method of valuation is based upon the fair market value of like goods that are sold for consumption in the country of export.

Part II of the bill provides for amendments to the Customs Tariff. Tariff rate increases are proposed on a specified list of goods to come into effect at the same time as the valuation amendments to the Customs Act, which is January 1, 1985. Included is a provision for a rate advance of 25 per cent on used and less than prime quality goods. These increases, which were recommended by the Tariff Board in line with Canada's GATT undertakings, are intended to maintain the same level of over-all tariff protection which would have applied had Canada not adopted the valuation code.

I might mention here that in order to complete GATT negotiations with Canada's trading partners which were outstanding at the time of the February, 1984, budget, seven tariff rate increases proposed in that budget have not been proceeded with.

Part II of the bill also provides duty-free entry for five product categories effective January 1, 1985. These changes will give effect to an international agreement to extend the product coverage of the GATT agreement on trade and civil aircraft. Canadian exports of products included in this agreement will receive similar duty-free entry to the markets of other signatories, including the United States, the European Community and Japan.

A number of miscellaneous tariff amendments are also proposed. One set of changes would implement some of the recommendations contained in the report of the Tariff Board entitled "Tariff Items Covering Goods Not Made in Canada".

Other tariff amendments respond to representations received since the 1983 budget. Most of these provide for lower rates of customs duty on various goods that are not made in Canada. For example, a proposal is included to allow duty-free entry for capital equipment used in the manufacture of semiconductors. The limit for the duty and tax-free entry of unsolicited

[*Traduction*]

dans le budget de 15 février 1984 et ont été soumises de nouveau au Parlement par le ministre des Finances dans son exposé économique du 8 novembre dernier.

La partie I du projet de loi C-9 modifierait la Loi sur les douanes pour prévoir une nouvelle base d'évaluation des marchandises aux fins de la douane américaine. Le nouveau système sera conforme aux engagements internationaux pris par le Canada dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de Tokyo, à savoir de mettre en œuvre le code d'évaluation douanière du GATT d'ici le 1er janvier 1985. Le code établit la valeur transactionnelle, qui est le prix payé ou payable par l'importateur à l'exportateur, comme principale base de détermination de la valeur taxable. Le projet de loi, qui est fondé sur les recommandations faites par la Commission du tarif, instaurerait un système uniforme et neutre d'évaluation des articles importés qui serait conforme aux systèmes utilisés par les principaux partenaires commerciaux du Canada. On utilise à l'heure actuelle au Canada la juste valeur marchande de marchandises semblables vendues dans le pays d'exportation.

La Partie II du projet de la loi prévoit des modifications au tarif des douanes. Des hausses de tarif sont proposées à certains numéros tarifaires et devraient entre en vigueur en même temps que les modifications de la Loi sur les douanes, c'est-à-dire le 1er janvier 1985. On y trouve une disposition prévoyant un taux de droits *ad valorem* majoré de 25p. 100 applicable, par ailleurs, aux marchandises usagées et aux marchandises de qualité inférieure. Ces hausses, qui avaient été recommandées par la Commission du tarif et respectaient les engagements pris par le Canada envers le GATT, visent à maintenir le même niveau de protection tarifaire qui se serait appliqué au Canada si celui-ci n'avait pas adopté le code d'évaluation.

Je signale ici que pour permettre de mener à terme les négociations avec les partenaires commerciaux du GATT qui n'était pas conclues lors du budget de février 1984, sept hausses tarifaires proposées dans le budget ont été supprimées.

La Partie II du projet de loi prévoit également que cinq catégories de produits pourront entrer en franchise à compter du 1er janvier 1985. Ces changements font suite à un accord international visant à étendre les catégories visées par l'Accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils. Les exportations canadiennes de produits visés par cet accord bénéficieront du même régime de franchise sur les marchés des autres signataires, notamment les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon.

Un certain nombres de changements tarifaires sont également proposés. Ils permettraient de mettre en œuvre certaines recommandations formulées par la Commission du tarif dans son rapport intitulé: «Numéros tarifaires visant les marchandises fabriquées/non fabriquées au Canada».

D'autres changements tarifaires répondent aux observations reçues depuis le budget de 1983. La plupart d'entre eux prévoient un abaissement des droits sur divers articles qui ne sont pas fabriqués au Canada. Par exemple, il est proposé de permettre l'entrée en franchise des biens d'équipement utilisés dans la fabrication de semi-conducteurs. Le plafond d'entrée

[*Text*]

gifts that are sent or brought into the country by non residents or sent from abroad by Canadian residents is also being increased by $40 from the current level of $25. These miscellaneous tariff changes took effect provisionally on February 16, 1984 in line with traditional practice.

In summary, the bill would implement Canada's obligation under the GATT to bring its customs valuation system into line with the valuation code by January 1, 1985. It would also take advantage of Canada's GATT rights to adjust certain tariff rates upwards to offset the loss of tariff protection in moving to the new system. It would also implement a range of miscellaneous tariff changes to respond to representations received by the government. In all these cases, the government has consulted closely with interested parties prior to proposing legislative amendments. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gore. I believe that members of the committee have questions to ask of the witness.

**Senator Buckwold:** With what interested parties did you discuss the changes?

**Mr. Gore:** The process varies depending upon the change that is involved. In the case of the changes resulting from Tariff Board recommendations, the Tariff Board itself conducts extensive public inquiries and receives public comments, and then makes its recommendations to the government which are tabled in Parliament. The government subsequently receives further representations from interested parties on the Tariff Board's recommendations, so there is quite a long process on the sort of change coming from that body.

**Senator Buckwold:** What has been the general reaction of those whom you have interviewed? Those would be basically importers, I presume?

**Mr. Gore:** In the case of the customs valuation change, the Tariff Board received a wide range of representations from Canadian manufacturers as well as importers. These firms did express concern during the process of the review about the move to the new system.

Since the board's report was tabled, there have been vedy fewrepresentations from the business community. The board, of course, has recommended rate increases in an attempt to offset any loss of protection as a result of moving to the code, and these rate increases took into account the representations that were made from the business community.

I can only assume that, as a result of the small number of representations that were received after the board's recommendations were accepted by the government, these proposed changes are widely accepted by the business community.

**Senator Kolber:** Bills such as this are obviously very clear-cut, and they protect Canadian business and do everything else that they are supposed to do, but I wonder if you know anything about instructions—perhaps not written instructions, but instructions given to customs officials to delay the entry of goods in order to help Canadian manufacturers. I have

[*Traduction*]

en franchise de droits et de droits de taxe des dons non sollicités qui sont rapportés au Canada ou envoyés au pays par des non-résidents, ou envoyés par des résidents canadiens à l'étranger, est porté de 25 $ à 40 $. Ces divers changements tarifaires sont entrés provisoirement en vigueur le 16 février 1984, conformément à la pratique courante.

En bref, grâce au projet de loi, le Canada remplirait l'engagement qu'il a pris au sein du GATT, soit de rendre son système d'évaluation douanière conforme au code d'évaluation d'ici le 1er janvier 1985. Le Canada pourrait également tirer parti des privilèges qui lui sont conférés par le GATT pour augmenter certains droits, afin de compenser la perte de protection tarifaire résultant de l'adoption du nouveau système. Le projet de loi mettrait également en vigueur une gamme de changements tarifaires visant à répondre aux observations reçues par le gouvernement. Dans tous ces cas, le gouvernement a consulté de près les parties intéressées avant de proposer de modifier la loi. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:**Je vous remercie, monsieur Gore. Je crois que les membres du Comité ont des questions à poser au témoin.

**Le sénateur Buckwold:** Avec quelles parties intéressées avez-vous discuté des changements?

**M. Gore:** La façon de procéder varie selon le changement à apporter. Dans le cas des changements recommandés par la Commission du tarif, c'est cette dernière qui interroge longuement le public, en recueille les commentaires, puis formules ses recommandations au gouvernement, lesquelles sont déposées au Parlement. Le gouvernement recueille par la suite d'autres observations des parties intéressées au sujet des recommandations de la Commission du tarif; les changements proposés par cet organisme sont donc le fruit d'un long processus.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle a été la réaction générale des personnes que vous avez interrogées? Je présume qu'il s'agit surtout d'importateurs?

**M. Gore:** Pour ce qui est de la modification du système d'évaluation des douanes, la Commission du tarif a recueilli une foule d'observations auprès de fabricants et d'importateurs canadiens. Ces derniers ont effectivement exprimé leur inquiétude au cours de l'étude portant sur l'adoption du nouveau système.

Depuis que la Commission a déposé son rapport, le milieu des affaires a formulé très peu d'observations. Bien entendu, la Commission a recommandé une augmentation des droits afin de compenser toute perte de protection tarifaire découlant de l'adoption du code, et cette augmentation tenait compte de ces observations.

Étant donné le peu d'observations qui ont été formulées après que les recommandations de la Commission auront été acceptées par le gouvernement, je présume que le milieu des affaires a capté généralement ces changements.

**Le sénateur Kolber:** Des projets de loi comme celui-ci sont certes très précis, ils protègent les entreprises canadiennes et répondent à tous les besoins, mais je me demande si vous êtes au courant des instructions—peut-être pas écrites—données aux agents des douanes pour qu'ils retardent l'entrée de marchandises, afin d'aider les fabricants canadiens. J'ai reçu une

[*Text*]

received a lot of complaints particularly from well-known retailers and some importers who are mostly in the soft goods business. Their complaint is that there are delays for weeks on end—until the goods are out of style, and so on—and we are informed that this is an absolute policy of the customs department. Do you know anything about that, or am I out of order?

**The Chairman:** You are not out of order at all, Senator Kolber.

**Mr. Gore:** My comment would be that the customs authorities clear the goods as expeditiously as possible based on the documentation—

**Senator Kolber:** But the fact is that they do not.

**Mr. Gore:** I think that if there are any complaints of this sort, the best approach is for the complainant to make the case clearly to the Department of National Revenue. I think there have been some instances in the textiles area where certain ports of entry were determined to be more effective in clearing certain textile products, and this may account for some of the delays that you are referring to.

However, perhaps my colleague Mr. Brimble from the Department of National Revenue could elaborate on this particular area.

**The Chairman:** Mr. Brimble, do you have anything to add to what Mr. Gore has said?

**Mr. Brian Brimble, Director of Program Administration, Assessment Programs, Customs and Excise:** I would just add that my understanding is that in the spring of this year there was increased surveillance on textile and clothing imports, particularly those that were subject to control under the Export and Import Controls Act. These are goods which have been identified as being sensitive in terms of the imports and sensitive in terms of competing with Canadian products, and therefore there was increased surveillance on some of these items.

However, as Mr. Gore mentioned, I think if there are problems relating to clearance of goods by customs, certainly the complainants should come forth and lodge those complaints with the Department of National Revenue.

**Senator Kolber:** They are petrified to do that, because they say it makes the situation worse.

**Mr. Brimble:** To my knowledge, we have not had a lot of complaints before us.

**Senator Flynn:** Some years ago, it was officially acknowledged by Mr. Lumley that his department was delaying the entry of Japanese cars into Vancouver. There is no doubt about that, since it was admitted more or less by the government. However, if there has been a quasi-legal decision taken, then it is a problem that the witnesses here can hardly deal with.

**The Chairman:** What is "increased surveillance", Mr. Brimble?

**Mr. Brimble:** With respect to goods which are subject to import permits, there was some concern expressed that perhaps shipments of goods that were subject to having permits were slipping through without the required permits so that it was

[*Traduction*]

foule de plaintes, surtout de détaillants bien connus et de certains importateurs qui sont surtout dans le commerce du textile. Ils se plaignent de retards de nombreuses semaines—si bien que les marchandises demeurent démodées—et l'on nous informe qu'il s'agit là d'une politique pure et simple du service des douanes. Êtes-vous au courant de cela, ou est-ce que je m'écarte de la question?

**Le président:** Vous ne vous écartez pas du tout de la question, sénateur Kolber.

**M. Gore:** A mon avis, les autorités douanières font passer les marchandises aussi rapidement que possible d'après les documents.

**Le sénateur Kolber:** Mais, le fait est qu'elles ne le font pas.

**M. Gore:** A mon avis, le mieux à faire, c'est que le plaignant fasse clairement valoir ses arguments auprès du ministère du Revenu national. Je pense que dans le secteur du textile, il est arrivé que certains points d'entrée soient jugés mieux en mesure de faire passer certains produits textiles; cela explique peut-être quelques-uns des retards auxquels vous faites allusion.

M. Brimble, mon collègue du ministère du Revenu national, pourrait peut-être traiter plus longuement de ce problème particulier.

**Le président:** Monsieur Brimble, avez-vous quelque chose à ajouter aux propos de M. Gore?

**M. Brian Brimble, directeur de l'administration des programmes, programmes d'évaluation, douanes et accises:** J'ajouterai simplement que, si je ne me trompe, au printemps dernier, certaines importations de textile, particulièrement celles qui étaient assujetties à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, ont fait l'objet d'une surveillance accrue. C'est que ces marchandises ont été jugées de nature à concurrencer les produits canadiens.

Toutefois, comme l'a dit M. Gore, si le dédouanement des marchandises pose des problèmes, les intéressés devraient déposer plainte auprès de Revenu Canada.

**Les sénateur Kolber:** Ils ont peur de le faire parce que, d'après eux, cela ne fait qu'aggraver la situation.

**M. Brimble:** A ma connaissance, nous n'avons pas reçu beaucoup de plaintes.

**Le sénateur Flynn:** Il y a quelques années, M. Lumley avait officiellement reconnu que son ministère retardait l'entrée de voitures japonnaises à Vancouver. Il n'y a pas de doute là-dessus, puisque le gouvernement l'a plus ou moins admis. Toutefois, si une décision quasi-judiciaire a été rpise, les témoins qui comparaissent devant nous ne peuvent rien faire à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Brimble, qu'est-ce que vous entendez par «surveillance accrue»?

**M. Brimble:** En ce qui concerne les marchandises pour lesquelles il faut une licence d'importation, certains se sont dits inquiets du fait que certaines se glissent dans le pays sans aucune licence, de sorte qu'il était nécessaire de prendre des

[*Text*]

necessary to make sure that this did not happen. That is really the only comment I can make on that.

**Senator Lewis:** Mr. Gore, you say that one of the objects of this bill is to introduce a new system of valuation. I was wondering if you could tell us generally what the new system is in comparison to the old system.

**Mr. Gore:** The old system values goods for customs purposes, generally speaking, on the basis of the price in the country of export. In other words, if a product is sold in the United States to a retailer for $10, then, when that product comes into Canada, its so-called fair market value is $10, and that is the basis for assessing duty.

Under the new system, the price actually charged for the goods coming into the country is the value for duty. That is an over-simplification, but that is the thrust of it.

**Senator Lewis:** Does that mean that there is no such thing as dumping?

**Mr. Gore:** No it does not. What it means is that the valuation legislation that we have here will be used to value goods for regular customs purposes. Another régime under the anti-dumping legislation will value goods for dumping purposes. Under that other régime, there is the same double system where the value in the home market is determined, and then the actual selling price comparison to determine whether or not there is dumping is made by the customs, as a separate exercise from the value-for-regular-customs-duty purposes, which is what this bills deals with.

**Senator Buckwold:** Is that the way it has always been?

**Mr. Gore:** Since the Kennedy Round, we have had our fair market value system separate from our anti-dumping system.

**Senator Anderson:** Would this new valuation system always result in increased valuation, or is it variable?

**Mr. Gore:** No, the concern of Canadian industry was that the new valuation system would result in reductions in the valuation base and, hence, losses in tariff protection across a wide range of products. For this reason the Tariff Board was asked to undertake the inquiry to determine the extent of that loss of protection. This bill does adjust tariff rates by a small amount upwards over approximately 100 products. Therefore, the tariff rate goes up to compensate for the anticipated reduction in the valuation base so that in the final analysis there is no additional collection of duty.

**Senator Anderson:** That would be over everything?

**Mr. Gore:** That is right.

**Senator Petten:** Mr. Gore, I wonder if you could go over that for me again? I missed part of what you were saying about the selling price in the country of origin.

**Mr. Gore:** The current valuation system is based on the concept of fair market value in the country of export.

[*Traduction*]

mesures pour l'éviter. C'est le seul commentaire que j'ai à faire là-dessus.

**Le sénateur Lewis:** Monsieur Gore, vous dites que le projet de loi avait pour but, entre autres, de mettre sur pied un nouveau système d'évaluation. Pourriez-vous nous dire, de façon générale, quelle est la différence entre le nouveau système et l'ancien?

**M. Gore:** Sans l'ancien régime, la valeur des marchandises était déterminée en fonction de leur prix dans le pays d'exportation. En d'autres termes, si un produit se vend 10$ aux États-Unis, la juste valeur marchande de ce produit, une fois au Canada, sera de 10$. C'est ainsi que l'on calcule le tarif douanier.

Avec le nouveau système, la valeur en douane des marchandises est calculée en fonction du prix des produits importés. Je simplifie peut-être un peu trop les choses, mais c'est l'idée générale.

**Le sénateur Lewis:** Est-ce que cela signifie qu'il n'y a pas de dumping?

**M. Gore:** Non. Cela signifie simplement que la méthode d'évaluation décrite dans le projet de loi servira à déterminer la valeur des biens aux fins de dédouanement. Le système prévu dans la loi antidumping vise à déterminer la valeur des biens pour éviter le dumping. Dans cet autre régime, on commence d'abord par déterminer la valeur des marchandises sur le marché national. Ensuite, le service des douanes compare cette valeur au prix de vente réel pour déterminer s'il y a dumping. Cette opération est distincte de celle qui consiste à déterminer la valeur en douane, qui est l'objet de ce projet de loi.

**Le sénateur Buckwold:** Avons-nous toujours procédé de cette façon?

**M. Gore:** Depuis le «Kennedy Round», la méthode que nous utilisons pour évaluer la juste valeur marchande des produits est distincte du système anti-dumping.

**Le sénateur Anderson:** Cette nouvelle méthode aura-t-elle pour effet d'augmenter l'évaluation des biens, ou celle-ci peut-elle varier?

**M. Gore:** Non. L'industrie canadienne croyait que le nouveau système d'évaluation réduirait la base d'évaluation et, par ricochet, entraînerait une protection tarifaire moindre pour toute une gamme de produits. C'est pour cette raison que l'on a demandé à la Commission du tarif d'entreprendre une étude en vue d'évaluer l'ampleur de cette perte de protection. Le projet de loi vise à augmenter légèrement le tarif de quelque 100 produits. Par conséquent, les hausses tarifaires compenseront les réductions prévues dans la base d'évaluation de sorte que, en dernière analyse, les tarifs resteront les mêmes.

**Le sénateur Anderson:** Cela s'appliquera à tous les produits?

**M. Gore:** Oui.

**Le sénateur Petten:** Monsieur Gore, pourriez-vous répéter? Je n'ai pas compris ce que vous avez dit au sujet du prix de vente dans le pays d'origine.

**M. Gore:** Le système d'évaluation actuel est fondé sur le concept de la juste valeur marchande dans le pays d'exportation.

[*Text*]

**Senator Petten:** Of origin?

**Mr. Gore:** That is right. So, when a product is sold for consumption in the country of origin, that product may have a value of, say, $10. When that identical product is exported to Canada—"like goods", as described in the legislation—then the fair market value of those goods is $10, regardless of what the price may be.

In the first instance, one looks at the fair market value, which is $10, then customs, under the existing law, looks at the selling price to see whether or not the selling price happens to be higher than $10. If the selling price is higher than $10, then that becomes the value of the duty. So there is built-in protection in the current system which is not in the new GATT code; the GATT code says one uses the actual price for the goods, period; that is the value on which duty is assessed.

**Senator Petten:** Thank you.

**Senator Buckwold:** Getting back to dumping, this legislation would mean that an importer could bring in merchandise from suppliers around the world at prices that would be lower than the domestic price—that is, the price charged in the country of origin—and as long as it was not considered dumping in the sense of causing an immense disruption to the Canadian economy, that price would apply.

**Mr. Gore:** That is generally right. If the price is what we would call an "arm's length price", there is no relationship. That is the price at which anyone would be entitled to purchase the goods. That would generally be the accepted price for customs purposes.

So this introduces an element of certainty, simplicity and transparency into the transaction for customs purposes, and provides Canadian manufacturers, which are also large importers, with certainty in moving their products abroad. So you have some benefit in terms of the one system which is used by all our major trading partners in the same sort of way.

**Senator Anderson:** And that price would be the price to a wholesaler in the country of origin?

**Mr. Gore:** Under the new system?

**Mr. Anderson:** Yes.

**Mr. Gore:** Whatever price is charged by, say, a manufacturer. If he is selling to a wholesaler, the manufacturer would sell it at whatever price he chooses to sell it at. He is in the business of making money on transactions, so he will set his price according to commercial reality.

**Senator Anderson:** To the wholesaler?

**Mr. Gore:** That is right.

**Senator Flynn:** And to the consumers.

**Senator Anderson:** Not under the new system.

**Senator Flynn:** Why not?

**Senator Buckwold:** To make sure that the price could be lower than the price a factory charged to domestic customers.

**Mr. Gore:** Not necessarily.

[*Traduction*]

**Le sénateur Petten:** D'origine?

**M. Gore:** C'est exact. Lorsqu'un produit est vendu pour consommation dans le pays d'origine, il peut avoir une valeur, disons, 10$. Lorsque ce même produit est exporté au Canada, sa juste valeur marchande est de 10$, quel que soit le prix exigé.

Dans le premier cas, on tient compte de la juste valeur marchande, qui est 10$. Ensuite, le service des douanes, en vertu de la loi actuelle, calcule le prix de vente pour voir si ce dernier est supérieur à 10$. Si tel est le cas, il correspond à la valeur en douane. Il existe donc, dans le régime actuel, un système de protection intégré qui ne figure pas dans le nouveau code GATT. D'après ce dernier, on tient compte du prix réel des produits pour déterminer la valeur en douane; un point c'est tout.

**Le sénateur Petten:** Merci.

**Le sénateur Buckwold:** Pour revenir au dumping, une personne pourrait importer, en vertu de ce projet de loi, des produits étrangers à des prix qui seraient inférieurs à ceux pratiqués sur le marché national—c'est-à-dire le prix exigé dans le pays d'origine—et tant que cela ne serait pas considéré comme du dumping on ne nuirait pas à l'économie canadienne, c'est ce prix qui serait utilisé.

**M. Gore:** Vous avez raison dans l'ensemble. On pourrait parler d'un prix raisonnable, qui correspondrait au prix auquel les gens achèteraient les produits. C'est le prix qui serait accepté, de façon générale, aux fins de dédouanement.

On introduit donc un élément de certitude, de simplicité et de clarté dans les opérations de dédouanement tout en assurant aux fabricants canadiens, qui sont également de grands importateurs, que leurs produits pourraient être vendus à l'étranger. Le fait que tous nos grands partenaires commerciaux utilisent le même système, de la même façon, procure certains avantages.

**Le sénateur Anderson:** Ce prix correspondrait au prix offert au grossiste dans le pays d'origine?

**M. Gore:** Avec le nouveau système?

**M. Anderson:** Oui.

**M. Gore:** Quel que soit le prix exigé par, disons, un fabricant. Ce dernier peut vendre son produit à un grossiste au prix qui lui convient. Il cherche à réaliser des profits de sorte qu'il fixe son prix en tenant compte de la situation commerciale.

**Le sénateur Anderson:** Au grossiste?

**M. Gore:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Et aux consommateurs.

**Le sénateur Anderson:** Pas avec le nouveau système.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Buckwold:** Pour s'assurer que le prix pourrait être inférieur à celui exigé par un manufacturier sur le marché national.

**M. Gore:** Pas nécessairement.

[*Text*]

**Senator Buckwold:** I said "could be".

**Mr. Gore:** Yes.

**Senator Buckwold:** In other words, if some factory had a surplus of goods and wanted to get rid of them, and without moving into the dumping field, said—

**Mr. Gore:** "That the price would be cut by ten per cent", they could do that if it were an open market, arm's length transaction.

That is why the Tariff Board looked at the rates side of it. They looked at that to determine whether there would be offsetting increases in the tariff rate to compensate for that anticipated drop in the valuation base, and they have, of course, made those recommendations.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, if my area of concern has already been covered, please let me know.

Am I right that this legislation implements some decisions that were made as a result of the GATT Tokyo Round?

**Mr. Gore:** Yes, it does.

**Senator Frith:** We are, then, implementing agreements that were made there through this legislation?

**Mr. Gore:** Yes.

**Senator Frith:** Has anyone asked you for a progress statement as to how other countries are moving along in doing what we are doing.

**Mr. Gore:** No. Because of the fact that Canada has this fair market value system of valuation, and has had that for many years, Canada negotiated a reservation on adopting the valuation code which gave us an additional four years to implement it. So our planned implementation date of January 1, 1985 comes four years after the implementation date of most of our trading partners. I believe the Americans and Europeans implemented this approximately six months earlier than scheduled, and the implementation date was January 1, 1981.

The indication we have received from our trading partners in the GATT is that they have had very few difficulties in implementing the new system, and that is because their systems were closer to the new system than is ours. Indeed, they had valued the vast bulk of the importations on the basis of the so-called transaction value of the goods because there are many secondary and subsequent provisions that allow the customs authority to determine values if they cannot use the transaction value.

**Senator Frith:** Are we the last, in fact?

**Mr. Gore:** We are the last major trading country.

**Senator Frith:** There are others?

**Mr. Gore:** There are a number of developing countries. I am not sure of their status in terms of the implementation of this code.

**Senator Frith:** So when this bill is passed and we have implemented our agreements, for all practical purposes the system will be operating among the trading partners that are signatories to the agreement at GATT?

[*Traduction*]

**Le sénateur Buckwold:** J'ai dit «pourrait».

**M. Gore:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, si un manufacturier se retrouvait avec un surplus de produits dont il voulait se débarrasser et que, sans pratiquer le dumping, il disait . . .

**M. Gore:** Que le prix serait réduit de 10 p. 100, il pourrait le faire s'il s'agissait d'une opération sans contrainte effectuée sur un marché libre.

C'est pourquoi la Commission du tarif a étudié la question des droits afin de déterminer si les hausses tarifaires compensaient la perte prévue dans la base d'évaluation. Ils ont, en fait, formulé des recommendations en ce sens.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, si la question qui m'intéresse a déjà été soulevée, je vous prierais de me le dire.

Ce projet de loi donne-t-il suite à certaines décisions qui ont été prises au cours des négociations du GATT à Tokyo?

**M. Gore:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Ainsi, nous donnons suite, par l'entremise de ce projet de loi, aux ententes qui ont été conclues à ce moment-là?

**M. Gore:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Vous a-t-on demandé de préparer un rapport pour savoir si d'autres pays font comme nous?

**M. Gore:** Non. Le Canada utilisant le système de la juste valeur marchande depuis de nombreuses années, il a négocié une clause sur l'adoption du code d'évaluation qui lui donnait quatre années supplémentaires pour le mettre en application. Ainsi, la date d'entrée en vigueur du système est fixée au 1er janvier 1985, soit quatre ans après la plupart de nos partenaires commerciaux. Je crois que les Américains et les Européens ont appliqué le système environ six mois plus tôt que la date prévue d'entrée en vigueur, qui était fixée au 1er janvier 1981.

Nos partenaires commerciaux du GATT nous ont indiqué qu'ils ont appliqué leur nouveau système sans gande difficulté, parce que celui-ci s'apparente beaucoup plus au nouveau système que le nôtre. En réalité, ils avaient évalué l'ensemble des produits importés en se fondant sur la valeur transactionnelle des marchandises parce qu'il existe de nombreuses dispositions secondaires et subséquentes qui permettent aux autorités douanières de déterminer la valeur des biens s'ils ne peuvent utiliser la valeur transactionnelle de ceux-ci.

**Le sénateur Frith:** Sommes-nous les derniers à l'appliquer?

**M. Gore:** Nous sommes la dernière grande puissance commerciale à le faire.

**Le sénateur Frith:** Y en a-t-il d'autres?

**M. Gore:** Un certain nombre de pays en voie de développement. Je ne connais pas les modalités qu'ils ont adoptées en ce qui concerne l'application du code.

**Le sénateur Frith:** Lorsque ce projet de loi sera adopté et que nous aurons donné suite aux ententes conclues, le système sera utilisé par les partenaires commerciaux signataires du GATT?

[*Text*]

**Mr. Gore:** That is correct.

**The Chairman:** Are there any further comments or questions? Est-ce qu'il y a d'autres questions?

Is it the wish of the committee that we proceed clause by clause or will someone find it in his or her heart to move that the bill be reported without amendment?

**Senator Frith:** I move that the bill be reported without amendment.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, before adjourning, may I remind you that Bill C-7 has also been referred to the committee. I intend to convene a meeting of the committee next Wednesday.

**Senator Sinclair:** Mr. Chairman, at the time that bill was referred to the committee, a number of questions were put. Could somebody deal with those questions before that meeting is convened?

**The Chairman:** I will consult with the members of the steering committee, when it meets in a few minutes, to see whether we want to ask the minister to appear before the committee. If that is not necessary in the judgment of the steering committee, we will invite officials to appear before the committee from the appropriate department. We will see that the questions asked by Senator Kolber are raised before that meeting convenes so that those officials will be in a position to deal with them.

**Senator Flynn:** The questions were put by Senator Kolber, but the answers are required by Senator Frith.

**Senator Kolber:** You must not take advantage of the fact that I am new.

**The Chairman:** There being no further business before the committee, I ask Senator Petten, Senator Flynn, Senator Kolber and Senator Sinclair to remain for a brief meeting of the steering committee.

The committee stands adjourned until Wednesday next.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**M. Gore:** C'est exact.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres questions?

Le Comité souhaite-t-il procéder à l'étude du projet de loi article par article ou proposez-vous que l'on fasse rapport du projet de loi, sans amendement?

**Le sénateur Frith:** Je propose que l'on fasse rapport du projet de loi, sans amendement.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adopté.

Honorables sénateurs, avant de lever la séance, je tiens à vous rappeler que le Comité a également été saisi du projet de loi C-7. J'ai l'intention de vous convoquer mercredi prochain.

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le président, lorsque le projet de loi a été renvoyé au Comité, un certain nombre de questions ont été soulevées. Pouvons-nous désigner quelqu'un pour y répondre avant cette réunion?

**Le président:** Je consulterai les membres du comité de direction, qui se réunira dans quelques minutes, pour voir s'il y a lieu de demander au ministre de comparaître devant le Comité. Si le comité de direction ne croit pas que cela soit nécessaire, nous inviterons les fonctionnaires du ministère concerné à comparaître devant nous. Nous verrons à ce que les questions posées par le sénateur Kolber soient étudiées avant la réunion, de sorte que les fonctionnaires puissent y répondre.

**Le sénateur Flynn:** Les questions ont été soumises par les sénateur Kolber, mais c'est le sénateur Frith qui veut les réponses.

**Le sénateur Kolber:** Ne profitez pas du fait que je n'en suis qu'à mes débuts.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je demande aux sénateurs Petten, Flynn, Kolber et Sinclair de bien vouloir rester pour assister à une courte réunion du comité de direction.

Le Comité s'ajourne à mercredi prochain.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Mr. Kevin F. Gore, Director, Tariffs Division;

Ms. Sheila K. Batchelor, Assistant Director, Tariffs Division.

*From the Department of Revenue:*

Mr. Brian Brimble, Director, Program Administration, Assessment Programs, Customs and Excise.

*Du ministère des Finances:*

M. Kevin F. Gore, directeur, Division du tarif;

Mme Sheila K. Batchelor, directrice adjointe, Division du tarif.

*Du ministère du Revenu national:*

M. Brian Brimble, directeur, Administration de programmes, Programmes de cotisation, Douanes et accise.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

First Session
Thirty-Third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable Lowell Murray

Wednesday, December 19, 1984

**Issue No. 2**

**Complete Proceedings on:**

Bill C-7, "An Act to amend the Income Tax Act and related statutes"

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable Lowell Murray

Le mercredi 19 décembre 1984

**Fascicule nº 2**

**Délibérations complètes concernant:**

Projet de loi C-7: «Loi modifiant la législation relative à l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes»

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28121

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Anderson | Kolber |
| Austin | Lang |
| Barrow | *MacEachen (or Frith) |
| Buckwold | Nurgitz |
| Flynn | *Roblin (or Doody) |
| Godfrey | Walker |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Anderson | Kolber |
| Austin | Lang |
| Barrow | *MacEachen (ou Frith) |
| Buckwold | Nurgitz |
| Flynn | *Roblin (ou Doody) |
| Godfrey | Walker |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Petten.

The name of the Honourable Senator Barrow substituted for that of the Honourable Senator Lewis. (*December 18, 1984*)

The name of the Honourable Senator Nurgitz substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (*December 19, 1984*)

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Petten.

Le nom de l'honorable sénateur Barrow substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (*le 18 décembre 1984*)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (*le 19 décembre 1984*)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, December 12, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Flynn, P.C., seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., for the second reading of the Bill C-7, intituled: "An Act to amend the Income Tax Act and related statutes".

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le mercredi 12 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Flynn, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, intitulé: «Loi modifiant la législation relative à l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P. propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 19, 1984
(3)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:28 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Present:* The Honourable Senators Austin, Barrow, Kolber, Murray, Sinclair. (5)

*In attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Revenue:*

Mr. H. A. Diguer, Assistant Deputy Minister, Policy and System.

*From the Department of Finance:*

Mr. Stephen R. Richardson, Director, Legislation Division, Tax Policy Legislation Branch;

Mr. T. C. Morris, Special Advisor, Tax Policy Legislation Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 2, 1984, proceeded to consider Bill C-7, "An Act to amend the Income Tax Act and related statutes».

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Sinclair moved that Bill C-7 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Chairman presented the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Subcommittee met on Wednesday, December 12, 1984, to consider the future business of the Committee.

Your Subcommittee has agreed to recommend the following:

THAT the Committee sit on Wednesdays when the Senate rises;

THAT, when deemed advisable, the Chairman or a member acting on his behalf do request permission from the Senate to sit during a sitting of the Senate;

THAT all studies and research be directed and coordinated by the Subcommittee on Agenda and Procedure;

THAT, for the present session of Parliament, the Committee seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it; and

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 DÉCEMBRE 1984
(3)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce siège aujourd'hui à 16 h 28 sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

*Présents:* Les honorables sénateurs Austin, Barrow, Kolber, Murray et Sinclair. (5)

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère du Revenu national:*

M. H. A. Diguer, sous-ministre adjoint, Politique et systèmes.

*Du ministère des Finances:*

M. Stephen R. Richardson, directeur, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

M. T. C. Morris, conseiller spécial, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi du 12 décembre 1984, le comité entame l'étude du Projet de loi C-7, intitulé: «Loi modifiant la législation relative à l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes.»

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Frith propose que le Projet de loi C-7 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président présente le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure qui se lit ainsi:

Votre sous-comité a siégé le mercredi 12 décembre 1984 afin de définir le calendrier des travaux du comité.

Votre sous-comité convient de recommander ce qui suit:

QUE le comité siège le mercredi à l'ajournement du Sénat;

QUE le président ou tout autre membre désigné à sa place demande au Sénat la permission de siéger pendant une séance du Sénat si les circonstances l'exigent;

QUE le Sous-comité du programme et de la procédure dirige et coordonne toutes les études et toute la recherche du comité;

QUE, pour la durée de la présente session, le comité demande l'autorisation du Sénat de retenir les services de personnel et de conseillers techniques, de bureau et autre dont il peut avoir besoin aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions que pourrait lui déférer le Sénat; et

THAT the Committee request the Research Branch of the Library of Parliament to assign Research Officers to the Committee as required.

The Honourable Senator Kolber moved that the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure be concurred in.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 4:57 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

QUE le comité demande au Service de recherche de la Bibliothèque du parlement d'affecter au comité des attachés de recherche selon le besoin.

L'honorable sénateur propose que le premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 14 h 57, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson
*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 20, 1984

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-7, intituled: "An Act to amend the Income Tax Act and related statutes", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 12, 1984, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Lowell Murray

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 20 décembre 1984

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-7, intitulé «Loi modifiant la législation relative à l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 décembre 1984, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, 19, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-7, to amend the Income Tax Act and related statutes, met this day at 4.30 p.m.to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, you are present to hear evidence from our witnesses concerning Bill C-7 which has been referred to us by the Senate. Our witnesses from the Department of Finance are Mr. Stephen R. Richardson, Director, Legislation Division, Tax Policy Legislation Branch and Mr. T.C. Morris, Special Advisor, Tax Policy Legislation Branch. From the Department of Revenue we have with us Mr. H.A. Diguer, Assistant Deputy Minister, Policy and System.

During debate on second reading of this bill in the Senate a number of questions were put to the government by Senator Kolber, who is also a member of this committee. The officials, I am sure, have taken note of those questions, avid readers of Senate ~~Hansard~~ as they are, and are in a position to respond at this point in time. Perhaps you could respond to those questions, Mr. Richardson.

**Mr. Stephen R. Richardson, Director, Legislation Division, Tax Policy Legislation Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, since I will deal with one question and Mr. Diguer will deal with others, could the questions be repeated.

**The Chairman:** Yes. Senator Kolber said:

> I do have several concerns with respect to this bill. The bill changes the provision governing the period of filing the notice of objection to a tax assessment reducing it from 180 days to 90 days. I understand that this is in anticipation of a much more efficient Revenue Canada. However, until that is an actuality, I wonder if you are being fair to our taxpayers. Can one of the witnesses comment on that observation by Senator Kolber?

**Mr. H. A. Diguer, Assistant Deputy Minister, Policy and System, Department of Revenue:** My understanding of the reason for introducing the 180 days as opposed to 90 is that it dates back to 1983 in the processing of 1982 returns. There was some delay in the processing of those returns for two reasons: one, legislation was late in being enacted and, two, there were systems problems at the Department of Revenue in the processing of returns.

What we have done since, and of course had done in years past, is equipped our people in the field offices to respond to requests of adjustments by taxpayers. The basic concern was that the taxpayer would seek an adjustment to his return based on an assessment he received, and the reaction from the Department of Revenue was very slow. It was so slow that it

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 19 décembre 1984

[*Traduction*]

Le comité permanent des banques et du commerce auquel a été référé le projet de loi C-7, Loi modifiant la législation relative à l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes, se réunit ce jour à 16 h 30, pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je constate que nous avons quorum. Vous êtes réunis ici pour entendre la déposition de nos témoins au sujet du projet de loi C-7, qui nous a été soumis par le Sénat. Nos témoins, du ministère des Finances, sont M. Stephen R. Richardson, directeur, Division de la législation de la direction de la politique et de la législation de l'impôt, et M. T. C. Morris, conseiller spécial, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt. Du ministère du Revenu, nous entendrons M. H. A. Diguer, sous-ministre adjoint, systèmes et politiques.

Au cours du débat qui portera sur la seconde lecture de ce projet de loi au Sénat, un certain nombre de questions seront posées au gouvernement par le sénateur Kolber, qui est aussi membre du comité. Les hauts fonctionnaires auront déjà pris note de ces questions, parce qu'ils sont des lecteurs avides du Hansard du Sénat. Ils seront en mesure, je crois, de répondre, le moment venu. Peut-être pourriez-vous répondre à ces questions, Monsieur Richardson.

**M. Stephen R. Richardson, Directeur, division de la législation, direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, nous avons, de fait, divisé les questions et j'aimerais, puisque je dois traiter de l'une d'elles, et que M. Diguer traite des autres, que l'on répète les questions, s'il n'est pas trop difficile de le faire.

**Le président:** Le sénateur Kolber a dit:

> Le projet de loi me cause quelques problèmes. Il modifie la disposition qui aurait porté de 180 à 90 jours le délai d'opposition à une cotisation d'impôt. Si j'ai bien compris, c'est pour rendre Revenu Canada beaucoup plus efficace. Mais jusqu'à ce qu'il en soit ainsi, je me demande si nous sommes justes envers nos contribuables. L'un de nos témoins peut-il commenter cette observation faite par le sénateur Kolber?

**M. H. A. Diguer, sous-ministre adjoint, direction de la politique et de la législation de l'impôt:** Je crois comprendre la raison qui a motivé ce changement de 180 à 90 jours qui remonte, en somme, à 1983, dans le traitement des formules de rapports de 1982. Il s'est produit quelques retards dans ces rapports pour deux raisons: premièrement, les mesures législatives ont mis longtemps à être adoptées et, deuxièmement, il y avait, au ministère même, des difficultés dans le traitement des formules de rapport.

Ce que nous avons fait depuis et, bien entendu, dans les années passées, est de fournir à notre personnel les instruments nécessaires pour satisfaire aux demandes d'ajustement faites par les contribuables. Notre premier souci était de répondre à la demande de rajustement du contribuable, et nous avons été lents à le faire. A tel point que nous avons dépassé le délai de

[*Text*]

was extending beyond 90 days and the taxpayer had to find a protective objection to protect his case. The department can now react—and, of course, did in prior years—more promptly to requests for adjustments. We have introduced some interesting technical innovations to allow our officers on line to access information from terminals with respect to the tax return filed by the taxpayer, thus allowing the officer to react to requests for adjustment more efficiently because the employee does not have access to the actual tax return.

We send out, and the instructions are quite clear, proposal letters on all audit generated reassessments. This is a reassessment that will be issued as a result of an examination conducted by a revenue officer either in the field or in the office. Before such a reassessment is issued, there is a proposal letter that goes out and there is an insistence on discussion and dialogue with the taxpayer and/or his representative. Therefore, there is ample opportunity, if I can put it that way, for the taxpayer to discuss his concerns about the proposed reassessment before it is actually issued. Ninety days is ample time for that taxpayer to then decide whether an objection should be lodged because, in principle, he or she does not agree with the reassessment. Basically those are the two responses that we have put in place.

**Senator Sinclair:** Did you say that prior to 1983, due to technical problems and late legislation, you extended it to 180 days?

**Senator Kolber:** It was 180 days.

**Senator Sinclair:** Earlier it was less than 180 days.

**Mr. Diguer:** It has always been 90 days. There was a proposal in a bill to extend it to 180 days; that bill was never enacted and has now been amended before enactment to reflect 90 days as opposed to 180 days.

**Senator Kolber:** What was the thinking behind putting in 180 days? Did that come from the Department of Finance?

**Mr. Diguer:** Yes, it did. Perhaps they could speak to that, but the basic concern was the one I tried to describe earlier, namely, the slowness in responding to—

**Senator Kolber:** I appreciate what you are saying, but why did the powers that be at that time want 180 days?

**Mr. T. C. Morris, Special Advisor, Tax Policy Legislation Branch, Department of Finance:** I believe that the thinking with respect to that was twofold. First, it was not clear to us that the Department of Revenue was necessarily handling things as quickly as Mr. Diguer has said. Perhaps we are not just up to speed in knowing how quick our sister department is. Another thing was that the chartered accountants group in Canada and the lawyers in Canada put together an annual submission. We also are not all that quick. The 1983 submission from them, which was received in the summer of 1983, which alluded to these particular difficulties, asked for an extension of the period for notices of objection, and I think in

[*Traduction*]

90 jours et que le contribuable a dû formuler son opposition pour se protéger dans cette éventualité. Le ministère est maintenant en mesure, comme il l'a fait dans les années précédentes, de répondre plus rapidement à ces demandes. Il a apporté des modifications techniques qui permettent à nos fonctionnaires d'accéder aux renseignements de nos terminaux au sujet des rapports antérieurs du contribuable, renseignements qui permettent auxdits fonctionnaires de rajuster plus efficacement la formule de demande, parce que l'employé lui, n'a pas accès aux données fiscales.

Nous avons envoyé, et les instructions sont très claires, des lettres de propositions sur toute les vérifications motivées par les réajustements. Cette réévaluation sera donnée à la suite de l'examen d'un agent du revenu, effectuée à l'extérieur ou au bureau même. Mais, avant, il y aura une lettre de proposition dans laquelle on insiste sur une discussion ou un dialogue avec le contribuable ou son représentant. Il y a donc, pour ainsi dire, toutes les occasions nécessaires pour le contribuable de faire valoir son point de vue à propos de la réévaluation proposée, avant qu'elle lui soit signifiée. Le contribuable dispose alors de 90 jours pour décider s'il doit apposr une objection de principe à cette réévaluation. Ce sont là, en somme, les deux réponses que nous avons prévues.

**Le sénateur Sinclair:** Avez-vous dit qu'avant 1983, à cause de difficultés techniques et de retards dans l'application de la loi, vous avez prolongé ce délai jusqu'à 180 jours?

**Le sénateur Kolber:** Il était de 180 jours.

**Le sénateur Sinclair:** Mais antérieurement, il était de moins de 180 jours.

**M. Diguer:** Il a toujours été de 90 jours. Il y eu une proposition dans un projet de loi de l'étendre à 180 jours, mais elle n'a jamais été adoptée et, maintenant, le projet de loi a été modifié avant la mise en application pour établir un délai de 90 jours au lieu de 180 jours.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi avait-on décidé d'établir un délai de 180 jours? Cette idée venait-elle du ministèe des Finances?

**M. Diguer:** Oui. Peut-être son représentant pourrait-il vous en dire un mot, mais la raison principale était celle dont je vous ai fait part plus tôt, c'est-à-dire les retards apportés à répondre . . .

**Le sénateur Kolber:** Je comprends, mais pourquoi les autorités constituées voulaient-elles établir un délai de 180 jours?

**M. T. C. Morris, conseiller spécial, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Je crois que les autorités constituées songeaient à deux choses. D'abord, il n'était pas manifeste pour nous que le ministère du Revenu traitait nécessairement les choses aussi rapidement que M. Diguer l'a déclaré. Peut-être n'étions-nous pas au courant de la vitesse d'exécution de notre ministère-frère. De plus, les comptables agréés et les avocats du Canada ont présenté conjointement une soumission annuelle. Nous ne sommes pas à ce point rapides. Leur soumission de 1983, qui a été reçue au cours de l'été de 1983, et qui se rapportait à ces difficultés particulières, demandait une extension de la période des avis

[*Text*]

particular, because of the problems that they encountered, probably during that same filing system that Mr. Diguer has spoken of—

**Senator Kolber:** I understand that this is more of a technicality than anything else.

**Mr. Morris:** Yes.

**Senator Kolber:** You get a notice of assessment and you can object to it the next morning.

**Mr. Morris:** That is right.

**Senator Kolber:** Most people, when they get that assessment, if they are sophisticated and have a lawyer, will automatically put in their objection and then talk to the department. Is that not, in fact, what happened?

**Senator Barrow:** No way.

**Mr. Morris:** Mr. Richardson may know better than I, because he has been in private practice, and still is, I think.

**Senator Kolber:** You try to get an answer first and if you do not get it, then you file a notice of objection.

**Mr. Morris:** That is correct, but the trying to get an answer was turning into a long and extended process, particularly in 1983.

**Senator Kolber:** Sometimes it takes years.

**Mr. Morris:** That is right.

**Senator Kolber:** That is why you file a notice of objection and they ask you for a waiver.

**Mr. Morris:** Busy accountants and lawyers found themselves, in particular in 1983, with uncertainties with respect to the law and with delays at National Revenue as a result of much legislation and there was slowness in giving all the details to taxpayers and going through that process. I think the taxpayers generally prefer, as does the Department of National Revenue, to settle these things without having then involve a notice of objection and going through all the formal procedures. I believe that what has happened, as Mr. Diguer said, is that it may have been a quirk peculiar to the 1983 tax season. There was a very high volume of protective notices of objection. That volume dropped off substantially, and with the new procedures, where they informed taxpayers more promptly as to the reasons behind assessments, the 90 day period seemed sufficient. So the proposal that was in the February budget is not being proceeded with because it does not seem necessary.

**Senator Kolber:** In effect, though, it is not going to hurt anybody because one can still file a notice of objection.

**Senator Barrow:** Mr. Morris, have there been any comments from the Canadian Institute of Chartered Accountants or the Canadian Bar Association?

**Mr. Morris:** If you are speaking with respect to the issue of dropping it, there have been no comments that I am aware of.

**Senator Barrow:** I am speaking of the fact that it will not be changed to 180 days from 90 days.

[*Traduction*]

d'objection, et je crois que, plus particulièrement à cause des problèmes qu'ils ont éprouvés, probablement durant cette même période de signification dont M. Diguer a parlée . . .

**Le sénateur Kolber:** Je crois comprendre qu'il s'agit là plutôt d'une difficulté technique.

**M. Morris:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** Quand vous recevez un avis de réévaluation, vous pouvez vous y objecter dès le lendemain.

**M. Morris:** C'est juste.

**Le sénateur Kolber:** La plupart des gens qui reçoivent une telle évaluation et qui disposent des services d'un avocat formuleront automatiquement une objection et en parleront avec le ministère. N'est-ce pas ce qui, effectivement, s'est produit?

**Le sénateur Barrow:** Du tout.

**M. Morris:** M. Richardson en connaît peut-être plus long sur ce point parce qu'il a exercé, et exerce encore, je crois, dans le secteur privé.

**Le sénateur Kolber:** Vous essayez d'abord d'obtenir une réponse et, si vous n'y parvenez pas, vous déposez un avis d'opposition.

**M. Morris:** C'est juste, mais les démarches en vue d'obtenir une réponse ont dégénéré en un processus qui traînait en longueur, particulièrement en 1983.

**Le sénateur Kolber:** Cela prend parfois des années.

**M. Morris:** C'est exact.

**Le sénateur Kolber:** C'est pourquoi vous formulez votre avis d'opposition, après quoi, on vous demande une renonciation.

**M. Morris:** Les comptables et les avocats se sont trouvés, surtout en 1983, incertains quant à la loi et aux délais accordés par le ministère du Revenu national, découlant d'une abondante législation et des retards apportés à fournir aux contribuables des renseignements détaillés. Je crois que le contribuable préfère, en général, ainsi que le ministère du Revenu national, régler ces cas sans avoir à recourir à un avis d'opposition qui passera par tous les canaux officiels de la procédure. Je crois que ce qui s'est produit, comme l'a dit M. Diguer, c'est que cette difficulté a été propre à l'année financière 1983. Il y a eu énormément d'avis d'opposition. Ce nombre a décru appréciablement et, avec les nouvelles procédures, qui expliquent promptement aux contribuables les raisons justifiant l'évaluation, la période de 90 jours semble suffisante. Par conséquent, la proposition qui figurait dans le budget de février n'est pas adoptée parce qu'elle ne semble pas nécessaire.

**Le sénateur Kolber:** En fait, personne ne s'en trouvera lésé car on peut toujours déposer un avis d'objection.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Morris, y a-t-il quelque commentaire de l'Institut canadien des comptables agréés ou de l'Association du Barreau canadien?

**M. Morris:** Si vous faites allusion à la possibilité d'écarter la proposition, il n'y a pas eu de commentaires à ce que je sache.

**Le sénateur Barrow:** Je parle du fait qu'elle ne passera pas de 90 à 180 jours.

[*Text*]

**Mr. Morris:** There have been no comments that I am aware of, although there have been some articles written that have said that this seems curious. We have not, however, received any formal representations with respect to this from groups such as the chartered accountants' or the lawyers' associations.

**Mr. Diguer:** I might add, senator, that we have a tax advisory committee to the minister and to the deputy minister. We met with them in Calgary just about a month ago, and that issue was raised and discussed with them. Of course, the committee advisers to the minister are from the accounting and legal professions and they understood and shared the manner in which we attempted to respond to this—in other words, reverting back to 90 days.

I might add as well that there was a third reason, which I failed to cover, having to do with a practice of the department of changing an assessment to a return without consulting the taxpayer.

We had a number of situations—and if you are in practice I am sure that you are familiar with them—where the taxpayer would file a return and omit to file a receipt for a charitable donation, for example, or an RRSP. Our practice has been in past years simply to assess the return as filed—in other words, to tell the taxpayer that he did not produce a receipt that he said he would produce and on which he made a claim, and therefore his return has been adjusted to disallow that claim.

What we now do—we did it for the 1983 returns in the 1984 year and propose to do it again in 1985 for the 1984 returns—is, basically, a discontinuance of that procedure. We will now write to the taxpayer saying that he filed a return and made a claim for a charitable donation, for example, but did not include a receipt. We request that he send us the receipt, and we will then assess his return according to his claim. That solves a lot of problems with taxpayers.

**The Chairman:** The second concern raised by Senator Kolber in his speech has to do with the matter of taxes in dispute and whether the taxpayer is required to pay the taxes in advance, notwithstanding the dispute. As he put it, Mr. Lalonde's budget had allowed the taxpayer to give to the Minister of National Revenue satisfactory security for taxes which were in dispute. This provision has been deleted. Senator Kolber noted that in the Speech from the Throne the government stated its intention to refrain from accepting advance payments until the matter had been settled by a court. Senator Kolber went on to say that that is certainly an eminently fair position. That test has not yet taken place. Therefore, at this moment we are in an interim or hiatus period. In the opinion of Senator Kolber, some clarification in this area is necessary.

Perhaps Mr. Richardson could respond to this question.

[*Traduction*]

**M. Morris:** Il n'y a eu aucun commentaire à ce que je sache, mais d'après certains articles, il semblait que cela soit curieux. Nous n'avons toutefois reçu aucune représentation officielle de groupes tels les comptables agréés ou l'Association du Barreau.

**M. Diguer:** Permettez-moi d'ajouter, sénateur,que nous avons un comité consultatif en matière fiscale, qui est chargé de conseiller le ministre et le sous-ministre. Nous avons rencontré ses membres à Calgary, il y a un mois à peine, et cette question a été soulevée et abordée avec eux. Bien sûr, les conseillers du comité auprès du ministre sont issus des professions comptables et juridiques et ils comprennent la façon dont nous tentons de réagir à cette situation, autrement dit, que nous voulions revenir à 90 jours.

Je pourrais ajouter également qu'il y a une troisième raison dont je n'ai pas traité. Il s'agit d'une pratique du ministère qui consiste à transformer une cotisation en remboursement sans consulter le contribuable.

Il arrive fréquemment—et si vous êtes dans la pratique, je suis sûr que vous comprendrez—que le contribuable remplit une déclaration sans fournir un reçu de don de charité, par exemple, ou un reçu de REEL. Dans les années passées, nous procédions simplement à l'évaluation en nous basant sur la déclaration telle qu'elle avait été remplie—autrement dit, nous disions au contribuable qu'il n'avait pas fourni le reçu qu'il était censé fournir et sur lequel était fondée sa réclamation et que, par conséquent sa déclaration avait été rajustée et que nous ne tenions pas compte de sa réclamation.

Ce que nous faisons maintenant et ce que nous avons fait pour les déclarations de 1983 au cours de l'année financière de 1984—et ce que nous proposons de faire en 1985 pour les déclarations de 1984—consiste fondamentalement à discontinuer cette façon de procéder. Nous écrirons maintenant au contribuable pour lui dire qu'il a rempli une déclaration et qu'il a fait une réclamation au titre de dons de charité, par exemple, mais qu'il a omis d'inclure un reçu. Nous lui demanderons qu'il nous envoie le reçu après quoi nous évaluerons sa déclaration en fonction de sa réclamation. Cela règle une foule de problèmes avec les contribuables.

**Le président:** Le second point soulevé par le sénateur Kolber dans son discours concerne la question des impôts litigieux et à la question de savoir si le contribuable est tenu de payer ses impôts à l'avance, quel que soit le litige. Selon lui, le budget de M. Lalonde avait permis aux contribuables de donner au ministre du Revenu national une garantie satisfaisante pour les impôts qui étaient litigieux. Cette disposition a été retranchée. Le sénateur Kolber a signalé que, dans le discours du trône, le gouvernement avait déclaré son intention de ne pas accepter les paiements à l'avance jusqu'à ce que la question ait été réglée en cour. Il a poursuivi en disant que c'était certainement une attitude éminemment juste. Ce jugement n'a pas encore eu lieu. Par conséquent, à l'heure actuelle, nous sommes dans une période intérimaire, de transition. De l'avis du sénateur Kolber, il serait nécessaire d'apportter certaines précisions dans ce domaine.

M. Richardson pourrait peut-être répondre à cette question.

[*Text*]

**Senator Kolber:** I might add, Mr. Chairman, that I am in very strong agreement with the government's new thrust, if in fact it is enacted. My concern is that now we have neither.

**Mr. Diguer:** I may tell honourable senators that the administrative practice, for a long time, has been to accept security when a person disputes a tax liability. That practice is even more enhanced now with the prospect of legislation that will allow non-payment of taxes in dispute.

**Senator Kolber:** Are you still accepting security?

**Mr. Diguer:** Yes, we are. We do accept and ask for security.

**Senator Kolber:** In practice, you still accept it.

**Senator Sinclair:** It is by regulation, is it not?

**Mr. Morris:** There is a subsection that remains in the act and that has been there for some considerable period of time. Subsection 220 (4) says that the minister may, if he considers it advisable in a tax case, accept security for payment of any amount that is or may become payable under this act.

**Senator Kolber:** That is a far cry from what is being proposed. That says that "the minister may, if he considers it advisable." That is ministerial discretion. My understanding is that it will be very clear-cut now that you are not judged guilty until someone—in other words, a court—says that you are guilty. Some people go bankrupt that way. They can get an erroneous assessment, pay it, and six years later come out of the Exchequer Court only to find that they have not been adjudged guilty. They can get their money back with 6 per cent interest, or some damn thing, and then they are broke—finished. That is an unfair provision.

**Mr. Morris:** Yes, the current law and this proposal do not yet reflect those changes you spoke of, senator.

**Senator Kolber:** I am hardly complaining; I am just asking when you think it will be enacted. It is a fair provision.

**Senator Sinclair:** There is a provision now, however, that is as of right.

**Senator Kolber:** No, it is not as of right. According to what the witness has said, the minister "may," which is discretionary.

**Senator Sinclair:** I believe that there is now a provision as of right. Has that been taken out and left as a discretionary one?

**Mr. Morris:** Under the current law there is clear authority for the minister to accept security for any amount of tax payable.

**Senator Kolber:** But the taxpayer does not have the right.

**Mr. Morris:** No, but the practice is, and has been since at least 1982 or '83, that, provided it is satisfactory security, the department will always accept security for taxes in dispute.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kolber:** Permettez-moi d'ajouter, monsieur le président, que je suis parfaitement d'accord avec la nouvelle orientation du gouvernement, si effectivement cette disposition est adoptée. Ce qui m'inquiète à l'heure actuelle, c'est que nous n'avons rien.

**M. Diguer:** Je pourrais dire aux honorables sénateurs que la pratique administrative, depuis longtemps, consiste à accepter une garantie lorsqu'un personne conteste une dette fiscale. Cette pratique est même plus accentuée maintenant compte tenu de la perspective d'une loi qui permettrait le non-paiement des impôts litigieux.

**Le sénateur Kolber:** Acceptez-vous toujours cette garantie?

**M. Diguer:** Oui. Nous l'acceptons la méthode, c'est-à-dire que nous exigeons une garantie.

**Le sénateur Kolber:** En pratique, vous l'acceptez.

**Le sénateur Sinclair:** Elle est réglementaire, n'est-ce pas?

**M. Morris:** Il reste un paragraphe dans la loi, qui existe depuis assez longtemps. Le paragraphe 220(4) prescrit que le ministre peut, s'il le juge opportun dans un cas particulier d'imposition, accepter une garantie pour le paiement d'une somme qui est ou peut devenir le paiement prévu dans cette loi.

**Le sénateur Kolber:** C'est loin de ce qui est proposé. Vous avez dit que «le ministre peut, s'il le juge opportun». Cette décision est donc laissé à la discrétion du ministre. Si je comprends bien, il sera très évident, désormais, que vous n'êtes pas jugé coupable jusqu'à ce que quelqu'un—en d'autres termes, un tribunal—déclare que vous l'êtes. Certains font faillite de cette façon. On peut leur demander une cotisation erronée, qu'ils paieront et six ans plus tard ils sortiront de la Cour Fédérale de pour découvrir qu'ils n'ont pas été jugés coupable. Ils pourront récupérer leur argent avec 6 p. 100 d'intérêt, et se retrouver à plat. C'est injuste.

**M. Morris:** Oui, la loi actuelle et cettte proposition ne tiennent pas encore compte des changements dont vous parlez, sénateur.

**Le sénateur Kolber:** Je ne me plains pas du tout; je vous demande simplement quand vous pensez que cette disposition sera adoptée, puisqu'elle est juste.

**Le sénateur Sinclair:** Il y a une disposition maintenant, toutefois, qui prévoit que c'est accordé de droit.

**Le sénateur Kolber:** Non. Selon le témoin, le ministre «peut», ce qui signifie que c'est discrétionnaire.

**Le sénateur Sinclair:** Je crois que c'est maintenant accordé de droit, selon la loi. Cette disposition a-t-elle été retirée et remplacée par une disposition discrétionnaire?

**M. Morris:** Aux termes de la loi actuelle, le ministre est nettement habilité à accepter des garanties pour tout montant d'impôt exigible.

**Le sénateur Kolber:** Mais, le contribuable n'y a pas droit.

**M. Morris:** Non, mais en pratique, depuis au moins 1982 ou 1983, le ministère accepte des garanties, pourvu qu'il les considère satisfaisantes, dans le cas de réclamations d'impôt qui font l'objet d'une contestation.

[*Text*]

As to the other initiative, the Minister of Revenue, speaking recently to the Tax Foundation group in Toronto, indicated the importance he places on going forward with this initiative. It is an initiative that officials in the Department of Revenue and the Department of Finance are currently working on.

**Senator Kolber:** I think it ought to be noted that, although the minister may and in practice does accept security and while that sounds nice and fair, the facts of life are that a lot of people use up their lines of credit, for example, in that way. Therefore, I do hope that the department will proceed with dispatch on this new thrust, which I think is very favourable to the Canadian public.

**Senator Sinclair:** If the practice is as stated, Mr. Chairman, why is it not enunciated in regulations so that it can be removed from the discretion of the minister?

**Mr. Morris:** I think one of the reasons that particular piece of legislation was dropped was an anticipation of fairly prompt action with respect to the measure that Senator Kolber has spoken of, because a requirement to accept security for taxes in dispute is not of much importance if the circumstance is that the revenue department is going to hold off pretty well completely with respect to taxes in dispute. They will neither seek to collect nor seek to take security. I really think it is an indication of the fact that this initiative will be coming along fairly soon.

**Senator Kolber:** I think it is the only instance in the civilized world where someone can be adjudged guilty in advance.

**Mr. Diguer:** I am not so sure that that is a fair way of putting it.

**Senator Kolber:** It is the truth, though.

**Mr. Diguer:** What we do ask for is security.

**Senator Kolber:** You say "pay up." The guy can go broke in the meantime. You are judging the guy guilty if you are saying "pay up." If he is not guilty, why should he pay?

**Mr. Diguer:** Agreed. Of course, the kinds of cases we are speaking of when we are looking for security are the cases which go to the tax court or to the Federal Court of Canada. Usually those are thoroughly examined positions that the department has taken, consistent with the law, of course.

**Senator Kolber:** May I ask a question, sir? What percentage of the cases taken to court by the tax department are won by the department?

**Mr. Diguer:** I am not certain of the percentage, senator. I would guess that it would be 60 per cent in the Federal Court and I am not sure of the percentage in the Supreme Court.

I can tell you, however, that the total number of cases that are objected to is quite small.

**Senator Kolber:** My understanding is that the government wins much fewer than half the cases it takes to court.

[*Traduction*]

Comme il l'a fait dans le premier cas, le ministre du Revenu a signalé récemment, en s'adressant au Tax Foundation Group à Toronto, l'importance qu'il attachait à cette mesure qui est actuellement étudiée par le ministère du Revenu et le ministère des Finances.

**Le sénateur Kolber:** Je crois qu'il serait bon de mentionner que, même si le ministre peut accepter une garantie et qu'il le fait en pratique—et que même s'il s'agit d'une mesure souhaitable et équitable—il reste que bien des contribuables doivent recourir à leurs lignes de crédit dans ce genre de circonstance. Par conséquent, j'espère que le ministère verra à généraliser cette initiative, qui, à mon avis, ne saura déplaire à la population canadienne.

**Le sénateur Sinclair:** Si la pratique est telle que vous l'avez mentionnée, monsieur le président, pourquoi n'en est-il pas mention dans les règlements afin qu'elle ne soit plus réservée à la discrétion du ministre?

**M. Morris:** A mon avis, si cette disposition législative n'a pas été retenue, c'est qu'on prévoyait agir rapidement concernant la mesure dont le sénateur Kolber a parlé, car il n'est pas si important de se demander si on doit accepter des garanties pour des créances fiscales contestées, si en pratique le ministère du Revenu doit reporter indéfiniment le règlement de ces créances. On n'exigera ni remboursement, ni garantie. Cela nous laisse vraiment prévoir que cette initiative aura cours bientôt.

**Le sénateur Kolber:** C'est le seul exemple dans le monde civilisé, où quelqu'un peut être jugé coupable avant son procès.

**M. Diguer:** Je ne suis pas sûr qu'il faille l'interpréter ainsi.

**Le sénateur Kolber:** C'est néanmoins la réalité.

**M. Diguer:** Ce que nous demandons, ce sont des garanties.

**Le sénateur Kolber:** Vous exigez d'être payés. Entre-temps, le contribuable peut faire faillite, peu vous importe. Si vous réclamez un paiement, vous déclarez le contribuable coupable. S'il n'est pas coupable, pourquoi devrait-il payer?

**M. Diguer:** Évidemment. Naturellement, les cas où nous exigeons des garanties et dont nous voulons parler ici sont des cas dont la cause a déjà été soumise à la Cour fédérale du Canada. Habituellement, la décision du ministère repose sur une étude minutieuse du cas, à la lumière des dispositions de la loi, bien sûr.

**Le sénateur Kolber:** Puis-je vous poser une question, monsieur? Dans quelle proportion le ministère gagne-t-il les causes qui sont soumises au jugement du tribunal?

**M. Diguer:** Je ne pourrais vous dire le pourcentage exact, sénateur. Je dirais que le ministère gagne environ 60 p. 100 des causes qu'il soumet à la Cour fédérale, et je ne sais pas ce qui en est pour la Cour suprême.

Tout ce que je puis vous dire, cependant, c'est que le nombre de causes contestées est relativement peu élevé.

**Le sénateur Kolber:** Si je comprends bien, le gouvernement gagne moins de la moitié des causes qu'il soumet au tribunal.

[*Text*]

**Mr. Diguer:** You are probably right, senator. I believe that the government wins around 50 or 60 per cent of them.

**Senator Kolber:** No, the taxpayer wins that amount.

**Mr. Diguer:** I do not have precise information on that point.

**Senator Kolber:** Neither do I, but this is what I have been told.

**Senator Sinclair:** I take it that what we are being told here is that the policy, irrespective of the changes that are enunciated, is that a taxpayer who wants to advance security, pending the operation of any new legislation, will receive equitable treatment from the department. That is what you are saying is a matter of policy?

**Mr. Diguer:** Very much so, Senator Sinclair.

**The Chairman:** The third concern expressed by Senator Kolber is not touched on in the bill, but we have the officials here so we will proceed with it.

**Senator Kolber:** I think I may not have enunciated this point properly.

**The Chairman:** It concerns advance rulings and the circumstances under which they are made.

**Senator Kolber:** I had read that the whole system of advance rulings was being changed. I would like to know what the situation is. It may not be pertinent to this bill, by the way, so I may be out of order.

**The Chairman:** We have the opportunity to get some clarification on the matter and there is no good reason why we should not do so, seeing that the officials are here. Mr. Richardson?

**Mr. Richardson:** Senator, I think that the information you had which caused you to ask that question did not relate to the removal of rulings as a whole. A joint announcement of the Ministers of Revenue and Finance was given on October 25 to the effect that, for the time being, the corporate rulings function of Revenue Canada would not be giving rulings in one particular class of cases. That particular class of cases involves situations where normally there are limited partnerships or other similar types of vehicles being put in place to effect the transfer of tax benefits in the form of tax deductions or tax credits from a business enterprise to outside investors. In effect, it is a tax shelter type of arrangement.

The ministers stated in their press release that they had some significant concerns about this category of transaction, both in terms of the tax policy that relates to the transaction and in terms of the potential costs of the transaction. The Minister of Finance in particular stated that he wished to review this entire area and, pending his review, it was thought appropriate not to provide advance income tax rulings in this area.

Subsequent to that press release of October 25, there was another press release by the Minister of National Revenue stating that because there were a number of transactions pending when the first press release was issued—and even those

[*Traduction*]

**M. Diguer:** Vous avez probablement raison, sénateur. Je crois que le gouvernement gagne environ 50 à 60 p. 100 des causes qu'il soumet au tribunal.

**Le sénateur Kolber:** Non, c'est le contribuable qui gagne dans cette proportion.

**M. Diguer:** Je n'ai pas de statistiques précises à ce sujet.

**Le sénateur Kolber:** Moi non plus, mais c'est ce que j'ai entendu dire.

**Le sénateur Sinclair:** Si je comprends bien ce qu'on nous dit ici, c'est que, indépendamment des changements prévus, tout contribuable qui désire offrir une garantie peut espérer être traité équitablement par le ministère, en attendant l'adoption de toute nouvelle mesure législative. En d'autres termes, cela relèverait d'une décision politique?

**M. Diguer:** En grande partie, sénateur Sinclair.

**Le président:** La troisième question que se pose le sénateur Kolber n'est pas directement abordée dans le projet de loi, mais, comme les fonctionnaires du ministère sont ici, nous allons la leur soumettre.

**Le sénateur Kolber:** J'ai peut-être mal posé mon problème.

**Le président:** Il est question ici des décisions anticipées et des circonstances dans lesquelles elles sont rendues.

**Le sénateur Kolber:** J'avais lu que toute la question des décisions anticipées avait été revue. J'aimerais savoir ce qui en est exactement. Incidemment, cela n'a peut-être rien à voir avec le projet de loi, et je suis peut-être hors d'ordre.

**Le président:** Nous avons la chance de pouvoir obtenir des précisions sur cette question et je ne vois pas pourquoi nous ne le ferions pas, étant donné que les fonctionnaires du ministère sont ici. Monsieur Richardson, je vous cède la parole.

**M. Richardson:** Sénateur, je crois que les informations qui vous ont porté à poser cette question n'avaient pas trait à l'abandon des décisions anticipées. Ce qui est arrivé, c'est que dans une déclaration conjointe faite récemment par les ministères du Revenu et des Finances, le 25 octobre plus précisément, ces ministères avaient annoncé que, jusqu'à nouvel ordre, Revenu Canada ne rendrait pas de décisions anticipées pour une catégorie de cas en particulier. Cette catégorie incluait le recours à des sociétés en commandite ou à d'autres véhicules de ce genre pour transférer des avantages fiscaux sous forme de déductions ou de crédits d'impôt d'une entreprise donnée à des investisseurs non rattachés à l'entreprise. C'est, à toutes fins pratiques, une forme d'abri fiscal.

Les ministres ont déclaré dans le communiqué qu'ils étaient assez préoccupés tant par les considérations de politique fiscale à l'égard de ces arrangements que par le coût éventuel qu'ils représentent. Le ministre des Finances, notamment, a signalé qu'il songeait à revoir toute cette question et qu'il valait mieux, d'ici à ce qu'il prenne une décision à cet effet qu'on ne rende aucune décision anticipée en matière d'impôt dans ce domaine.

Dans un autre communiqué de presse diffusé après celui du 25 octobre, le ministre du Revenu national a signalé que comme un certain nombre de sociétés étaient en voie de conclure des arrangements au moment du premier communiqué,

[*Text*]

were referred to in the first press release as part of the concern that motivated it—a certain approach would be taken in an attempt to deal fairly with those transactions in progress at the time, and certain criteria were developed in order to determine whether any or all of those transactions which were in progress would be provided with rulings, depending on how far advanced they were and on certain other factors. So it is only in the very limited area of rulings that a change has been made, and that change, I guess, is a spending review of the area by the minister.

**Senator Sinclair:** Did that second press release also say that any application for a ruling that had not been dealt with would be dealt with, although new rulings would not be given?

**Mr. Richrdson:** I do not think it went quite that far. It referred to the fact that there were a number of situations where the rulings directorate had in front of them transactions that had already been proposed, and it stated that from among those transactions certain would be considered based on two criteria: first, that, if the transaction was substantially advanced in terms of timing, presumably it would be more prejudiced in terms of change in approach; second, that the transaction had to involve a flow-out of tax benefits relating to a new investment project, not a flow-out of tax benefits relating to a project that might have been completed some time in the past. So those are the two criteria under which transactions in place at the time were considered for rulings, and the others are being reviewed.

**Senator Sinclair:** How long will that process take? Time is critical here because we are up against a year-end situation.

**Mr. Richardson:** It is difficult for me to predict with certainty how long it will take, but it will certainly go beyond the year-end and into next year.

**Senator Sinclair:** But there is nothing in the bill dealing with that, so it really is not before us.

**The Chairman:** No, but it gave us an opportunity to get clarification on the matter from the officials, and in our usual, friendly and informal fashion, we decided to take it.

If there are no further questions of the witnesses, I thank them for their assistance and ask the committee for a motion that the bill be reported without amendment.

**Senator Sinclair:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, you have before you the first report of the steering committee, the Subcommittee on Agenda and Proceedure. May I have a motion to adopt the report so that I can place a notice of motion before the Senate tomorrow seeking staffing authority?

**Senator Kolber:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Traduction*]

ce qui l'avait d'ailleurs en partie incité à faire ces déclarations, il prendrait certaines mesures pour régler cette question. À cet égard donc, on a établi des critères permettant de déterminer lesquelles des sociétés pourraient obtenir des décisions anticipées en matière d'impôt, selon le stade où elles en sont dans la formulation d'arrangements et certains autres facteurs. Ce changement, dans le domaine très restreint des décisions anticipées en matière d'impôt, est le seul qu'on ait fait et il s'inscrit, en somme, dans le cadre de la révision qu'a effectuée le ministre sur la question des dépenses.

**Le sénateur Sinclair:** Mentionnait-on également dans ce second communiqué qu'on verrait à répondre à toutes les demandes auxquelles on n'avait pas répondu à l'égard de décisions anticipées, mais qu'on n'étudierait aucun nouveau cas?

**M. Richardson:** Je ne crois pas que le ministre ait apporté une telle précision. On a signalé que Revenu Canada avait reçu une foule de demandes de sociétés en voie de conclure des arrangements et qu'il en étudierait certaines selon deux critères. Il allait d'abord se pencher sur les cas de transferts près d'être réalisés et pour lesquels il aurait été préjudiciable de modifier la façon de procéder et, deuxièmement sur les arrangements susceptibles de procurer des avantages fiscaux à l'égard d'un nouveau projet d'investissement et non d'un projet réalisé par le passé. Ce sont donc ces deux critères qui ont permis de déterminer quelles demandes allaient être examinées à ce moment-là. Les autres demandes sont actuellement à l'étude.

**Le sénateur Sinclair:** Quand ces cas seront-ils réglés? Le temps presse, l'année financière s'achève.

**M. Richardson:** Il m'est difficile de dire avec certitude à quel moment nous en aurons terminé avec ces cas, mais ce ne sera certainement pas avant la fin de l'année financière.

**Le sénateur Sinclair:** Mais le projet de loi ne porte absolument pas sur cette question. Nous n'en sommes donc pas saisis.

**Le président:** Non, mais comme nous avons ici l'occasion d'obtenir des précisions à cet égard de la part des hauts fonctionnaires, nous avons décidé d'en profiter selon notre façon habituelle de procéder amicalement et simplement.

S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie donc les témoins et demande au comité de bien vouloir proposer qu'il soit fait rapport du projet de loi sans modification.

**Le sénateur Sinclair:** Je le propose.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous êtes saisis du premier rapport du comité directeur, le sous-comité du programme et de la procédure. Quelqu'un veut-il proposer l'adoption du rapport de sorte que je puisse déposer un avis de motion au Sénat demain pour obtenir l'autorisation d'engager du personnel?

**Le sénateur Kolber:** Je le propose.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

[*Text*]

**Senator Kolber:** When is our next meeting?

**The Chairman:** We will probably meet during the week the Senate returns. By that time we should have Bill C-8, which deals with the PGRT.

**Senator Austin:** I notice that in the first report there is no provision allowing the committee to travel, if in its discretion it deems it desirable in the dispatch of its duties. Is it usual to leave that provision out and request it at a later time? I thought it was always part of the usual omnibus resolution.

**The Chairman:** I am looking at the motion my predecessor, Senator Hayden, moved at the beginning of the thirty-second Parliament. There is no travel authorization. If at any time the committee feels that we need such authorization, I shall go to the Senate and seek it. I think that a number of these things have to be done on an *ad hoc* basis because the money we receive for technical advice is limited until we can come up with a budget. We have to produce a budget so that there is an administrative arrangement whereby we can deal with advances from the Internal Economy Committee.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kolber:** Quand tiendrons-nous notre prochaine réunion?

**Le président:** Nous nous réunirons probablement durant la première semaine où le Sénat reprendra ses travaux. Nous devrions à ce moment-là être saisis du projet de loi C-8 ayant trait à l'impôt sur les recettes pétrolières et gazières.

**Le sénateur Austin:** Je sais que le premier rapport ne contient aucune disposition permettant au comité de voyager s'il le juge nécessaire pour l'exécution de ses travaux. Est-ce la façon habituelle de procéder? Doit-on toujours demander cette autorisation par la suite? Je croyais que cette disposition faisait toujours partie intégrante de la résolution générale habituelle.

**Le président:** J'ai ici la motion qu'a proposée mon prédécesseur, le sénateur Hayden, au début de la 32[e] législature. Elle ne contient aucune autorisation de voyager. Si le comité jugeait nécessaire d'obtenir cette autorisation, j'en ferais la demande au Sénat. Je crois qu'il faudra prendre des mesures spéciales à certains de ces égards parce que les crédits que nous recevons pour conseils techniques seront restreints jusqu'à ce qu'un budget soit établi. Il nous faut établir un budget selon lequel nous conclurons une entente administrative nous permettant d'obtenir des paiements anticipés du comité de la régie interne.

Le comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Revenue:*

Mr. H. A. Diguer, Assistant Deputy Minister, Policy and System.

*From the Department of Finance:*

Mr. Stephen R. Richardson, Director, Legislation Division, Tax Policy Legislation Branch;

Mr. T. C. Morris, Special Advisor, Tax Policy Legislation Branch.

*Du ministère du Revenu national:*

M. H. A. Diguer, sous-ministre adjoint, Politique et systèmes.

*Du ministère des Finances:*

M. Stephen R. Richardson, directeur, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

M. T. C. Morris, conseiller spécial, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publications

First Session
Thirty-Third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable Lowell Murray

Wednesday, February 27, 1985

**Issue No. 3**

**Complete Proceedings on:**

Bill S-3: "Canada-Zambia Income Tax Convention Act, 1984"

FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Première session du
Trente-troisième parlement, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable Lowell Murray

Le mercredi 27 février 1985

**Fascicule nº 3**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Projet de loi S-3: «Loi de 1984 sur la Convention Canada-Zambie en matière d'impôt sur le revenu»

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
APR 12 1985
University of Toronto

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
*MacEachen
(or Frith)
Murray
Nurgitz
Perrault
*Roblin
(or Doody)
Sinclair
Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

Anderson
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
*MacEachen
(ou Frith)
Murray
Nurgitz
Perrault
*Roblin
(ou Doody)
Sinclair
Walker

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, February 13, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act to implement conventions between Canada and the Republic of Zambia, Canada and the Kingdom of Thailand, Canada and the Republic of Cyprus and Canada and the Federative Republic of Brazil for the avoidance of double taxation with respect to income tax".

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le mercredi 13 février 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Kelly, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-3, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la République de Zambie, le Canada et le Royaume de Thaïlande, le Canada et la République de Chypre et le Canada et la République fédérative du Brésil en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 12, 1985

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-3, intituled: "An Act to implement conventions between Canada and the Republic of Zambia, Canada and the Kingdom of Thailand, Canada and the Republic of Cyprus and Canada and the Federative Republic of Brazil for the avoidance of double taxation with respect to income tax", has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, February 13, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 12 mars 1985

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-3, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la République de Zambie, le Canada et le Royaume de Thaïlande, le Canada et la République de Chypre et le Canada et la République fédérative du Brésil en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 13 février 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

Ian Sinclair

*Deputy Chairman*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 27, 1985
(4)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 2:55 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Present:* The Honourable Senators Anderson, Barrow, Buckwold, Godfrey, Kolber, Murray, Perrault and Sinclair. (8)

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Finance, Tax Policy—Legislation Division:*

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaty Group;

Ms. Monique Courchesne, Tax Policy Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 13, 1985, proceeded to consider the Bill S-3, intituled: "Canada-Zambia Income Tax Convention Act, 1984".

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Barrow moved, that Bill S-3 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 3:34 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 FÉVRIER 1985
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial Permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 55, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Buckwold, Godfrey, Kolber, Murray, Perrault et Sinclair. (8)

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances, Division de la politique de l'impôt —Législation:*

M. Jean-Marc Déry, chef, Groupe des conventions fiscales;

M^me^ Monique Courchesne, agent de politique de l'impôt.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 février 1985, entreprend l'examen du projet de loi S-3 intitulé: «Loi de 1984 sur la Convention Canada-Zambie en matière d'impôts sur le revenu».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Barrow propose que le projet de loi S-3 soit rapporté sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 15 h 34, Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 27, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, to implement conventions between Canada and the Republic of Zambia, Canada and the Kingdom of Thailand, Canada and the Republic of Cyprus and Canada and the Federative Republic of Brazil for the avoidance of double taxation with respect to income tax, met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have had referred to the committee Bill S-3, to implement conventions between Canada and the Republic of Zambia, Canada and the Kingdom of Thailand, Canada and the Republic of Cyprus and Canada and the Federative Republic of Brazil for the avoidance of double taxation with respect to income tax.

We had expected today to have some private sector witnesses. The International Business Council of Canada had an interest in making an appearance before the committee and making certain representations. Unfortunately, the two witnesses who were scheduled to appear cannot make it today.

**Senator Sinclair:** Mr. Chairman, I wonder if we might be informed as to who the International Business Council of Canada really is. Is that the International Chamber of Commerce?

**The Chairman:** I believe it is an offshoot of the International Chamber of Commerce.

**Senator Sinclair:** So this would be a committee of the International Chamber of Commerce?

**The Chairman:** Yes. One witness was from the Bank of Nova Scotia, and the other from Alcan. The International Business Council is made up of fairly well-known Canadian companies with an interest in this kind of legislation, and they wanted to make representations to the committee on the bill.

If I may summarize their views for the committee, while they hope that we pass the bill quickly, it is their feeling that Canada has given away too much in these treaties. Further, they are dissatisfied with the consultative process between the government and the private sector, or at least between the government and their organization on these matters.

One of the witnesses was obliged to remain in Toronto because of an illness in his family; the other was driving from Toronto to Ottawa when he met with a car accident. The last we heard, his automobile was in a ditch some distance from Ottawa. So they will not be in attendance this afternoon. I suggested that they might want to make written representations to the committee about the generality of these tax conventions, and we could then decide what we wished to do about those representations.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, did they indicate what they meant by "given away too much?"

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 février 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-3, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la République de Zambie, le Canada et le Royaume de Thaïlande, le Canada et la République de Chypre et le Canada et la République fédérative du Brésil en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le projet de loi S-3, Loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la République de Zambie, le Canada et le Royaume de Thaïlande, le Canada et la République de Chypre et le Canada et la République fédérative du Brésil en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, a été renvoyé au comité.

Nous attendions aujourd'hui des représentants du secteur privé. Le Conseil canadien pour le commerce international devait envoyer des représentants afin de faire valoir certains points. Malheureusement, les deux témoins attendus ne peuvent pas se présenter aujourd'hui.

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le président, pourrions-nous savoir ce qu'est vraiment le Conseil canadien pour le commerce international? S'agit-il de la Chambre de commerce internationale?

**Le président:** Je pense qu'il s'agit d'une section de cet organisme.

**Le sénateur Sinclair:** Il s'agit donc d'un comité de la Chambre de commerce internationale?

**Le président:** Oui. L'un des témoins vient de la Banque de Nouvelle-Écosse et l'autre, de la société Alcan. Le Conseil canadien pour le commerce international regroupe des entreprises canadiennes bien connues qui s'intéressent aux lois de cette nature et veulent présenter leurs vues au comité à ce sujet.

Pour résumer leur point de vue, ces entreprises espèrent que le projet de loi sera adopté rapidement, mais elles estiment que le Canada a fait trop de concessions dans ses traités. En outre, elles se disent déçues du processus de consultation entre le gouvernement et le secteur privé ou du moins entre le gouvernement et leur organisation sur les questions.

L'un des témoins a dû rester à Toronto parce qu'un membre de sa famille est souffrant; l'autre a eu un accident d'auto entre Toronto et Ottawa. D'après les dernières informations, son auto a quitté la voie à quelque distance d'Ottawa. Ni l'un ni l'autre ne pourront donc venir témoigner cet après-midi. Les témoins voudront peut-être présenter des mémoires au comité sur la portée générale de ces traités fiscaux, et nous déciderons ensuite de ce que nous entendons faire à ce sujet.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, ont-ils indiqué ce qu'ils entendaient par «faire trop de concessions»?

[*Text*]

**The Chairman:** No, they didn't as a matter of fact. I invited them to come and explain that proposition before the committee.

**Senator Sinclair:** Perhaps they made representations to the department.

**The Chairman:** As a matter of fact, officials of the department indicated to me some two weeks ago that they had indeed made representations to the department. I again emphasize that their bottom line is that they want to see this bill go through and go through quickly.

**Senator Sinclair:** Irrespective of their reservations about it?

**The Chairman:** Irrespective of their reservations as to the policy of the government and its strategy in negotiating these treaties.

We do have with us officials of the Department of Finance, in the person of Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaty Group; and Ms. Monique Courchesne, a Tax Policy Officer, Legislation Division.

M. Déry a une déclaration qu'il veut nous présenter.

**Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaty Group, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Bill S-3 is designed to implement the tax treaties with four countries: Zambia, Thailand, Cyprus, and Brazil.

The implementing part of the bill is very straightforward. It gives the short title of each of the tax treaties in question and defines what the convention is all about. It essentially indicates whether there is a protocol attached to the convention or not, and declares the convention to be approved and to have the force of law in Canada. It then deals with the question of whether there is a conflict or any inconsistency between the tax treaty and any domestic legislation, and how that is to be dealt with. It then goes on to permit the Minister of National Revenue, who is the competent authority under all of these tax treaties, to make such regulations as are necessary to carry out the provisions of the convention. And finally it provides that the date of entry into force and date of termination of these tax treaties is to be published in the *Canada Gazette*.

There are four parts in the bill, and that constitutes the substance of each part. Attached to the first four pages of the bill is the text of the four conventions.

Generally speaking, these four conventions follow the language and the pattern of the 25 or so tax treaties that have already been approved by Parliament, commencing in 1975. Those treaties follow the major tax reform in 1971, at which point the old treaties were renegotiated and a number of new ones entered into and put into force.

The conventions vary from one country to another. Senator Kelly, in introducing Bill S-3 in the Senate, referred to a number of the withholding rates that apply, pointing out the differences from one country to another.

Let me now deal with some of the specifics.

In the treaty between Canada and Brazil, the formula in respect of taxation on capital gains is a very simple one. It essentially provides that capital gains will be taxed by both

[*Traduction*]

**Le président:** Non, ils ne l'ont pas précisé. Je les ai invités à venir expliquer au comité ce qu'ils entendent par là.

**Le sénateur Sinclair:** Ils ont peut-être présenté des observations au ministère.

**Le président:** De fait, des représentants du ministère m'ont dit il y a deux semaines qu'ils en avaient reçu. Je rappelle que les entreprises espèrent au moins que le projet de loi sera adopté rapidement.

**Le sénateur Sinclair:** Indépendamment de leurs réserves au sujet du projet de loi?

**Le président:** Indépendamment de leurs réserves quant à la politique du gouvernement et à sa stratégie de négociation de ces traités.

Nous avons parmi nous des représentants du ministère des Finances: M. Jean-Marc Déry, chef, Traités fiscaux et M^me^ Monique Courchesne, agent de politique fiscale, Division de la législation.

Mr. Déry wishes to make an opening statement.

**M. Jean-Marc Déry, chef, Traités fiscaux, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Le projet de loi S-3 vise à mettre en œuvre des conventions fiscales conclues avec quatre pays: La Zambie, la Thaïlande, Chypre et le Brésil.

La section de mise en œuvre des traités du projet de loi est très simple. Elle donne le titre abrégé de chaque convention fiscale et en définit l'objet. Cette partie indique essentiellement s'il y a ou non un protocole relié à la convention et déclare la convention approuvée et en vigueur au Canada. Elle traite ensuite de la question d'un conflit ou incompatibilité possible entre la convention fiscale et toute autre loi nationale et comment y remédier. Le projet de loi autorise ensuite le ministre du revenu national, de qui relèvent tous ces traités, de prendre les règlements nécessaires pour en assurer l'exécution. Enfin, le projet de loi prévoit que la date d'entrée en vigueur et la date de cessation d'effet de ces conventions fiscales doit être publiée dans la *Gazette du Canada*.

Le projet de loi compte quatre parties, et les éléments susmentionnés constituent le fond de chacune. Le texte des quatre conventions suit les quatre premières pages du projet de loi.

De façon générale, ces conventions sont formulées et modelées comme les 25 autres traités fiscaux qui ont déjà été approuvés par le Parlement depuis 1975. Elles font suite à la grande réforme fiscale de 1971, année où les anciens traités ont été renégociés tandis qu'un certain nombre d'autres étaient conclus et entraient en vigueur.

Les conventions varient d'un pays à l'autre. Lorsqu'il a présenté le projet de loi S-3 au Sénat, le sénateur Kelly a fait mention d'un certain nombre de taux de retenues applicables, soulignant les différences d'un pays à l'autre.

Examinons quelques points précis.

Dans le traité entre le Canada et le Brésil, la formule concernant l'imposition des gains en capital est très simple. Elle prévoit essentiellement qu'ils sont imposés dans les deux pays,

[*Text*]

countries, with one country providing a credit for the taxes imposed by the other.

There is no limitation in that respect in the domestic legislation.

The tax treaty with Brazil contains provision for providing a matching credit. Under that provision, Canadian enterprises would be given credit for taxes collected in the developing country, the purpose being to ensure that the fiscal benefit provided to a company operating in Brazil is not taxed away by the Canadian Treasury.

I have singled out the convention between Canada and Brazil because under that convention the formula is one which provides for a fixed rate of credit in all circumstances, regardless of the amount charged by Brazil.

I would also mention—

**Senator Sinclair:** I wonder if I might interrupt at this point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Certainly, Senator Sinclair.

**Senator Sinclair:** In the case of Brazil, has there been a long-standing dispute as to how the convention would treat capital gains—or was it dividends?

**Mr. Déry:** It was part of a number of difficult areas in our negotiations. Normally in our treaties with other countries we try to maintain Canada's right to tax immovable property as such, movable property connected to business activities, and also what we call share gains. Namely, if you interpose a company between the property itself and the owner, we protect the right to tax the gains on the shares in those circumstances. Usually any other capital gains would be exempt in the country where the gain arises. It would be taxable only in the country of residence of the taxpayer. With regard to Brazil, we have achieved what we wanted to achieve in terms of preserving Canada's right. The difference is that it leaves it to domestic legislation in both countries.

**Senator Sinclair:** As to the impact of the tax?

**Mr. Déry:** That's right.

**Senator Sinclair:** I am sorry to interrupt you, Mr. Déry. If it bothers you, let me know.

**Mr. Déry:** I prefer that you ask questions as they arise.

**The Chairman:** Do I take it, Mr. Déry, that you have completed your opening statement?

**Mr. Déry:** Yes.

**The Chairman:** Senator Sinclair, do you have any further questions?

**Senator Sinclair:** No, Mr. Chairman. That was the question that was bothering me, because I understand that this has been going on for some time, for a couple of years.

**Mr. Déry:** The actual negotiations with Brazil started in 1975.

**Senator Sinclair:** Time passes rather quickly when one gets to be my age.

[*Traduction*]

et que l'un des deux États accorde un crédit équivalent aux impôts imposés dans l'autre.

La loi nationale ne prévoit aucune limite à cet égard.

Le traité fiscal conclu avec le Brésil contient des dispositions qui prévoient un crédit équivalent. Les entreprises canadiennes auraient droit à un crédit pour les impôts retenus dans le pays d'exploitation, de manière qu'une entreprise située au Brésil ne perde pas ses avantages fiscaux au profit du trésor canadien.

J'ai pris comme exemple la convention entre le Canada et le Brésil parce que la formule qu'elle contient prévoit un taux de crédit fixe dans tous les cas, indépendamment du montant exigé par le Brésil.

Je mentionnerais aussi—

**Le sénateur Sinclair:** Pourrions-nous intervenir à ce stade, monsieur le président.

**Le président:** Certainement, sénateur Sinclair.

**Le sénateur Sinclair:** Dans le cas du Brésil, n'y-a-t-il pas eu un long différend quant à la façon dont la convention devait régir les gains en capital, ou était-ce les dividendes?

**M. Déry:** Ce fut l'un des éléments difficiles des négociations. Habituellement dans nos traités avec d'autres pays nous tentons de conserver au Canada son droit d'imposer les biens immeubles comme tels, les biens meubles affectés à l'exploitation d'entreprises et aussi les revenus d'actions. Nous préservons ainsi le droit du Canada d'imposer les gains sur les actions. Habituellement, tous les autres gains en capital seraient exempts d'impôt dans les pays où ils sont produits. Ils seraient imposables seulement dans le pays de résidence du contribuable. En ce qui concerne le Brésil, nous avons obtenu ce que nous voulions, c'est-à-dire préserver le droit du Canada. La différence, c'est que le régime d'impôt est déterminé par la législation nationale des deux pays.

**Le sénateur Sinclair:** En ce qui concerne l'incidence de l'impôt?

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Sinclair:** Je regrette de vous interrompre, monsieur Déry. Si cela vous dérange, dites-le moi.

**M. Déry:** Je préfère que vous me posiez des questions au fur et à mesure.

**Le président:** Dois-je comprendre, monsieur Déry, que vous avez terminé votre déclaration préliminaire?

**M. Déry:** Oui.

**Le président:** Sénateur Sinclair, avez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Sinclair:** Non, monsieur le président. C'était la seule question qui me préoccupait car, si je ne me trompe, les pourparlers se poursuivent depuis plusieurs années.

**M. Déry:** Les négociations avec le Brésil ont commencé en 1975.

**Le sénateur Sinclair:** A mon âge, le temps passe vite.

[*Text*]

**The Chairman:** Est-ce qu'il y a d'autres interventions.

**Senator Buckwold:** Are there any significant differences, other than those that you have pointed out in connection with Brazil on the capital gains? Are there any other differences contained in this bill that affect other countries?

**Mr. Déry:** The major difference is the matching creditor, as I was explaining. In all of the other tax treaties we have a formula which is referred to as tax paring, not matching credit. Matching credit is Canada matching the domestic rate of the other country, whatever they collect, even if in the treaty the rate is lower. Tax paring is providing a credit for tax which has not been collected, but only if it is lower than the tax provided in the treaty itself. For example, the treaty provides for a 15 per cent rate on royalty payments. With a tax paring formula, Canada could agree to give credit up to 15 per cent, whether or not the other country collected it. If they did not collect it, under incentive legislation we would still give the credit. Under the matching credit formula the rate is also at 15 per cent. In the case of Brazil, for example, the credit in Canada will always be 20 per cent, even if the matching rate if higher than the treaty rate. In the case of Brazil it is a mid point between their domestic rate and the treaty rate.

Another significant difference in the Brazilian treaty is the fact that all of the reduced rates on withholding apply only to companies and not to individuals. That is one major difference. Also, in the reductions of the rate in Brazil, there is a prospective application. For example, on dividends there is the 15 per cent rate—

**Senator Sinclair:** This is Schedule V?

**Mr. Déry:** It is page 77 of the bill, Article X, paragraph 7, where it refers to the tax rate limitations referred to in paragraphs 2 and 5(b). Paragraph 2 is the 15 per cent rate on dividends and 5(b) is what we call the branch tax. The lower rate will not apply for dividends or profits paid before the end of the third calendar year following the year of signature of the convention. So there is a three-year waiting period to get advantage of the lower rate.

**Senator Sinclair:** Is that one of the points that were bothering the International Business Council of Canada, Alcan and some of the other companies?

**Mr. Déry:** It is one of the points that were of concern to a number of companies. In the course of the negotiations, at one point the time period was four years after the year of ratification. At the last round of negotiations we managed to get it down to three years after the year of signature. So although it is certainly not fully satisfactory, I believe they prefer this shorter period than the one we had originally. I must say that it is standard Brazilian policy in their tax treaties to have the four-year waiting period after ratification.

[*Traduction*]

**Le président:** Is there any other comment?

**Le sénateur Buckwold:** Y-a-t-il des différences notables, autres que celles que vous avez soulignées en ce qui concerne les gains en capital régis par la convention conclue avec le Brésil? Y-a-t-il d'autres éléments différents dans ce projet de loi qui touchent d'autres pays?

**M. Déry:** La principale différence est le crédit équivalent, comme je l'expliquais. Dans tous les autres traités fiscaux, il y a une formule appelée impôt apparié et non crédit équivalent. Dans le cas du crédit, le Canada accorde un crédit équivalent au taux d'impôt perçu par l'autre pays, quel que soit ce taux, même si la convention prévoit un taux inférieur. L'impôt apparié consiste à fournir un crédit pour l'impôt non perçu, mais seulement si cet impôt est inférieur à celui prévu dans le traité lui-même. Par exemple, le traité prévoit un taux de 15 p. 100 sur les versements de redevances. Grâce à la formule de l'impôt apparié le Canada pourrait convenir d'accorder un crédit jusqu'à concurrence de 15 p. 100, que l'autre pays ait ou non perçu cet impôt. Si l'impôt n'est pas perçu, les lois sur les stimulants fiscaux nous permettraient tout de même d'accorder le crédit. En vertu de la formule de crédits équivalents, le taux est également de 15 p. 100. Dans le cas du Brésil par exemple, le crédit au Canada sera toujours de 20 p. 100, même si le taux complémentaire est plus élevé que le taux prévu par le traité. En ce qui concerne le Brésil, le taux se situe à mi-chemin entre le taux national et celui prévu par le traité.

Une autre différence importante dans le traité brésilien est le fait que l'ensemble des taux réduits de retenue s'applique seulement aux entreprises et non aux particuliers. C'est une différence appréciable. De même, on a prévu que les réductions des taux au Brésil aurait un effet à retardement. Par exemple, les dividendes sont assujettis à un taux d'impôt de 15 p. 100—

**Le sénateur Sinclair:** Est-ce à l'annexe V?

**M. Déry:** C'est à la page 77 du projet de Loi, article X, paragraphe 7, qui traite des limitations des taux d'impôt visés au paragraphe 2 et à l'alinéa 5(b). Le paragraphe 2 concerne le taux de 15 p. 100 sur les dividendes et l'alinéa 5(b) concerne ce que nous appelons l'impôt de succursale. Le taux inférieur ne s'appliquera pas aux dividences ou bénéfices payés avant l'expiration de la troisième année civile suivant l'année de la signature de la convention. Il y a donc une période d'attente de trois ans avant de pouvoir bénéficier de taux inférieurs.

**Le sénateur Sinclair:** Était-ce l'un des aspects qui préoccupaient le Conseil canadien pour le commerce international, la société Alcan et certaines autres entreprises?

**M. Déry:** Cet aspect préoccupait un certain nombre d'entreprises. Au cours des négociations, la période d'attente était de quatre ans avant la ratification. Au cours de la dernière ronde de négociations, nous avons obtenu que cette période soit réduite à trois ans. Bien que ce ne soit certainement pas entièrement satisfaisant, je crois que les entreprises préfèrent cette période plus brève à ce qu'elle était initialement. Il convient de souligner que les traités fiscaux que conclut habituellement le Brésil prévoient une période d'attente de quatre ans avant la ratification.

[*Text*]

**Senator Buckwold:** I am not sure whether this is a good question, but with regard to fluctuations of the currency in these various countries, is that easily accountable, from the point of view of your department, in trying to get credits and equalize the burden on companies? For example, when you look at Brazil, how do you handle that?

**Mr. Déry:** This is something that is not dealt with in the treaty, as such. There is a provision in the domestic legislation to deal with that type of question. Unfortunately I cannot tell you whether or not it is working properly. I am not a specialist in that area. But there is a provision which applies to fluctuations in every country, which is of general application; but, as such, it is not dealt with in treaties.

**Senator Barrow:** Are there any other matters that the International Business Council of Canada had, besides this one item which you answered in reply to Senator Sinclair—any other matters that they had brought up and seemed unhappy about or dissatisfied?

**Mr. Déry:** There were quite a number in our discussions with the major companies involved in Brazil. Most of them were non-negotiable. The Brazilian side did not agree to deal with those questions in the tax treaty. Essentially they deal with the question of foreign exchange control and the fact that they have a penalty tax on what they call excessive repatriation of profits. Those questions were discussed extensively with the Brazilian negotiators, but I am afraid there was no solution reached on those questions.

**Senator Sinclair:** Is that new?

**Mr. Déry:** It is not new. It is something that Canadian companies have been living with for quite a while. If you look at the Brazilian tax treaty policy, you will find that there are things that have not been settled with many other countries.

**Senator Barrow:** Did they indicate to you the important items that they felt Canada was giving away, as has been suggested to the chairman?

**Mr. Déry:** Again, I think they were very anxious to see the Canadian negotiator solve some of the problems, such as reducing further the waiting period for the withholding rate on dividends and the lower rate on royalties. There is a feature of the Brazilian system which disallows royalty payments to a non-resident if the non-resident owns 50 per cent or more of a Brazilian company. We certainly wish we could change this measure in the treaty but, again, we have not had any more success than our colleagues from other countries in that respect. They indicated that there were a number of points on which they wished we had done better.

My feeling, after discussing the treaty with some of these people is that what we finally got was probably the best we could get. It boiled down to the question of whether we should have a treaty like this, which is not entirely satisfactory to anybody, or no treaty at all. Again, my feeling is that they were very anxious that the government go ahead with the treaty and ratify it as soon as possible.

[*Traduction*]

**Le sénateur Buckwold:** Je ne sais si ma question est indiquée, mais en ce qui concerne les fluctuations des monnaies de ces divers pays, est-il facile d'en tenir compte, du point de vue de votre ministère, en ce qui concerne l'établissement des crédits et la juste répartition du fardeau sur les entreprises? Par exemple, comment faites-vous dans le cas du Brésil?

**M. Déry:** Cette question n'est pas régie comme telle par le traité. Pareille question est prévue dans les lois nationales. Malheureusement, je ne puis vous dire si les mesures prévues sont efficaces. Je ne suis pas spécialiste de cette question. Mais les lois prévoient des dispositons générales qui concernent les fluctuations dans chaque pays; toutefois, les traités eux-mêmes ne régissent pas ces questions.

**Le sénateur Barrow:** Le Conseil canadien pour le commerce international avait-il d'autres points à soulever, mis à part celui que vous avez précisé au sénateur Sinclair, dont il n'est pas satisfait?

**M. Déry:** Bon nombre ont été abordés lors de nos discussions avec les grandes entreprises qui font affaire avec le Brésil. La plupart ne pouvaient pas être négociés. Les Brésiliens n'ont pas accepté de les inclure dans le traité fiscal. Il s'agit essentiellement du contrôle du change et de la taxe sur ce qu'ils appellent le rapatriement excessif de profits. Nous en avons discuté longuement avec les négociateurs brésiliens, mais je crains que nous n'ayions abouti à aucune solution.

**Le sénateur Sinclair:** S'agit-il de quelque chose de nouveau?

**M. Déry:** Ce n'est pas nouveau. Les entreprises canadiennes sont aux prises avec ses problèmes depuis un bon moment. Si vous examinez la politique brésilienne en matière de traités fiscaux, vous constaterez que certains points n'ont pas été réglés avec de nombreux autres pays.

**Le sénateur Barrow:** Vous ont-ils souligné les éléments importants que le Canada leur accordait, à leur avis, comme on l'a laissé entendre au président?

**M. Déry:** Là encore, je crois qu'ils avaient très hâte de voir le négociateur canadien régler certains des problèmes, comme la nouvelle réduction de la période d'attente pour le taux de retenue sur les dividendes et la réduction du taux des redevances. Selon le régime brésilien, les redevances ne peuvent pas être versées à un non-résident si ce dernier possède 50 p. 100 ou plus d'une entreprise brésilienne. Nous aimerions certainement changer cette disposition dans le traité, mais là encore, nous n'avons pas eu plus de chance que nos collègues des autres pays à ce sujet. Ils nous ont fait savoir qu'ils auraient aimé nous voir obtenir de meilleurs résultats sur certains points.

Après avoir discuté du traité avec certains d'entre eux, j'estime que nous avons probablement obtenu les meilleures conditions possibles. À la fin, il nous fallait décider s'il était préférable d'avoir un traité comme celui-ci, que personne ne trouve entièrement satisfaisant, ou de ne pas en avoir du tout. À mon avis, ils voulaient que le gouvernement ratifie le traité le plus vite possible.

[*Text*]

**Senator Barrow:** Do I get the impression that these people were unhappy with the consulting process?

**Mr. Déry:** That is news to me. I know that in the case of Brazil there have been a number of contacts with the private sector, both directly and through the Canada-Brazil Chamber of Commerce and the Canadian Association of Latin America.

**Senator Barrow:** But these people did not indicate that they were unhappy with the consulting process?

**Mr. Déry:** Not to me, but they might be unhappy about other treaties. I am afraid I really cannot answer because I am not sure of their concern in that respect.

**The Chairman:** I should say that there was also an implied criticism of ourselves, of the legislative process. They told me that the bill had been drawn to their attention only a few days ago and that as a matter of routine they would like to have some notification and time to make representations either to this committee or to a committee of the other place. They want to establish a routine in which they would have an opportunity to unburden themselves of their views on these matters to the appropriate parliamentary committees.

**Senator Barrow:** But they are affiliated with the Canadian Chamber of Commerce and they follow these matters up very assiduously, as does the Canadian Tax Foundation. The bill was only introduced on February 5, so they should have had time enough at least to complain.

**Senator Sinclair:** Mr. Chairman, Brazil, of all places, is recognized as a rather difficult place when dealing with matters of taxation or, indeed, matters of accord. I think this is what the witness is saying. I had not realized that this started as far back as it has, but some of our friends in the business community would certainly like to have somebody else negotiating foreign exchange problems, particularly with Brazil.

**Senator Perrault:** Are you able to tell us how many Canadian citizens and companies are currently subject to double taxation in Brazil and, conversely, how many Brazilian companies and citizens are subject to double taxation here? Do we have any figures on tax yield in the last taxation year by both jurisdictions? Is similar information available with respect to Zambia, Thailand, and Cyprus, the other areas noted in this proposed legislation?

**Mr. Déry:** To put it bluntly, no, that precise information is not available.

**Senator Perrault:** Do we have any estimated figures?

**Mr. Déry:** Presently, none of the Canadian companies or Canadian individuals are subject to double taxation, or, if they are, it is in limited cases with respect to investments or business activities in the four countries involved. The reason is that the Income Tax Act contains rules which enable individuals to avoid double taxation of income from abroad. However, these rules are general and I am sure there are cases where, although double taxation is avoided, taxation as a whole may be considered excessive.

[*Traduction*]

**Le sénateur Barrow:** N'étaient-ils pas satisfaits du processus de consultation?

**M. Déry:** Je n'étais pas au courant. Dans le cas du Brésil, je sais qu'il y a eu certains contacts avec le secteur privé, soit directement, soit par l'entremise de la Chambre de commerce Canada-Brésil et de l'Association canadienne pour l'Amérique latine.

**Le sénateur Barrow:** Mais ils n'ont pas précisé qu'ils étaient insatisfaits du processus de consultation?

**M. Déry:** Ils ne me l'ont pas dit, mais ils sont peut-être mécontents au sujet d'autres traités. Je crains de ne pouvoir vous répondre parce que je ne suis pas certain de leurs préoccupations à ce sujet.

**Le président:** Il y a également eu des plaintes implicites à notre endroit, au sujet du processus législatif. Ils m'ont affirmé qu'ils n'avaient pris connaissance du projet de loi qu'il y a quelques jours et qu'ils aimeraient bien être avisés à l'avance et avoir le temps de présenter des mémoires devant notre comité ou un comité de l'autre chambre. Ils aimeraient avoir l'occasion de faire part de leur point de vue sur ces questions aux comités parlementaires compétents.

**Le sénateur Barrow:** Ils sont affiliés à la Chambre de commerce du Canada, qui suit ces questions de très près, tout comme l'Association canadienne d'études fisdales. Le projet de loi n'a été déposé que le 5 février, de sorte qu'ils avaient suffisamment le temps de faire part de leurs doléances.

**Le sénateur Sinclair:** Il est reconnu qu'il est plutôt difficile de négocier des questions de fiscalité ou tout accord que ce soit avec le Brésil. Je crois que c'est cela que le témoin voulait dire. Je ne savais pas que cela remontait à si loin, mais certains de nos amis du monde des affaires aimeraient certainement que quelqu'un d'autre négocie les problèmes de change, particulièrement avec le Brésil.

**Le sénateur Perrault:** Pourriez-vous nous dire d'une part combien de citoyens et d'entreprises canadiennes sont visés par la double imposition au Brésil et, d'autre part, combien de citoyens et d'entreprises brésiliennes sont visés par la double imposition au Canada? Avons-nous des chiffres sur les recettes fiscales de la dernière année dans les deux pays? Avons-nous des données semblables pour la Zambie, la Thaïlande et Chypre, soit les autres pays mentionnés dans le projet de loi?

**M. Déry:** J'ai bien peur que non; nous n'avons aucune donnée précise à ce sujet.

**Le sénateur Perrault:** Avons-nous des estimations?

**M. Déry:** À l'heure actuelle, aucun citoyen ni entreprise du Canada n'est visé par la double imposition, sauf peut-être dans certains cas restreints qui touchent les investissements ou les activités commerciales dans les quatre pays en cause. La Loi de l'impôt sur le revenu comporte certaines règles permettant aux particuliers d'éviter la double imposition sur les revenus en provenance de l'étranger. Il s'agit toutefois de règles générales, et je suis convaincu que les impôts sont considérés comme excessifs dans certains cas, même si la double imposition est évitée.

[*Text*]

**Senator Perrault:** If there is no double taxation at the present time, what is the rationale for the proposed legislation?

**Mr. Déry:** I was going to get to that. The main purpose of the tax treaties is to avoid double taxation.

**Senator Perrault:** Are you anticipating some difficulty in the future?

**Mr. Déry:** There could be a number of reasons. One common reason, prticularly in European countries, is the fact that double taxation can be avoided only if there is a tax treaty. They do not have in their domestic tax system international rules as we have. One of the major reasons for having tax treaties is to set up a tax framework which provides guarantees that investors from the respective countries will know what to expect in terms of taxation. It has the effect of removing uncertainties.

**Senator Perrault:** So it is thought desirable to formalize the agreement rather than to leave it on an *ad hoc* basis.

**Mr. Déry:** That is right, and, on the one hand, to enshrine some of domestic legislation and, on the other hand, reduce some of the rates or facilitate the movement of people to encourage, at least, preliminary activities without facing the burden of taxation, if you are a person who goes to another country for a short period of time to study the market and determine investment opportunities. So it removes a number of the hassles involved in paying taxes in both countries.

**Senator Godfrey:** One point raised by this International Business Council is whether they had enough time to consider it. I would like to make an observation on that point. I remember some years ago that this committee considered amendments to the Insurance Companies Act. They considered these amendments so expeditiously that the business community did not have a chance to look at them, although some amendments were introduced by the committee as a result of the testimony of the Superintendent of Insurance. Then the bill went to the House of Commons where it was delayed for a couple of months. Suddenly somebody discovered a flaw which would have meant that no insurance company could have bought a company bond. It would have been terrible if it had gone through. I just wanted to mention that, because I think this committee must be careful not to rush ahead with committee meetings shortly after the presentation of a bill. I think that probably the three weeks in this case is sufficient, but I would say it was a minimum. It is something that we should bear in mind in the future; there should be an appreciable delay.

**The Chairman:** Yes, it is true that those representations were made to me a week ago today. We had intended to meet on this bill a week ago today, and would have done so but for the debate in the chamber. Thank you, Senator Godfrey.

**Senator Buckwold:** You are not suggesting that we delay consideration of the bill?

**Senator Godfrey:** No, but as a general policy I think it is probably just as well to bear that in mind.

**The Chairman:** It may be that we should also consider, in some cases, whether we should take the initiative ourselves to

[*Traduction*]

**Le sénateur Perrault:** Si la double imposition n'existe pas à l'heure actuelle, quelle est la raison d'être du projet de loi?

**M. Déry:** J'allais en parler. L'objectif principal des traités fiscaux est d'éviter la double imposition.

**Le sénateur Perrault:** Prévoyez-vous des difficultés pour l'avenir?

**M. Déry:** Je vois un certain nombre de problèmes. L'un d'entre eux, tout particulièrement dans les pays d'Europe, c'est que la double imposition ne peut être évitée que s'il existe un traité fiscal. Les régimes d'imposition ne prévoient pas de règles internationales comme les nôtres. Les traités fiscaux permettent essentiellement de prévoir un cadre fiscal général au moyen duquel les investisseurs peuvent prévoir leur taux d'imposition dans les pays respectifs. Ils permettent d'éliminer les incertitudes.

**Le sénateur Perrault:** Il serait donc préférable de signer un accord officiel plutôt que de fonctionner cas par cas.

**M. Déry:** C'est exact. D'une part, afin de tenir compte de certaines lois nationales et, d'autre part, de réduire certains des taux pour favoriser au moins les activités préliminaires sans avoir à faire face au fardeau de l'imposition, notamment pour ceux qui se rendent à l'étranger pour une courte période afin d'étudier le marché et de déterminer les possibilités d'investissement. Ils permettent par conséquent d'éliminer certaines des difficultés liées à l'imposition dans les deux pays.

**Le sénateur Godfrey:** Le Conseil canadien pour le commerce international se demande notamment s'il a eu suffisamment de temps pour l'étudier. J'aimerais faire une observation à ce sujet. Je me souviens il y a quelques années que votre comité a étudié des modifications à la Loi sur les compagnies d'assurance. Son examen des modifications a été si rapide que les intéressés n'ont pas eu l'occasion de les étudier, même si certaines modifications ont été présentées par le comité suivant les témoignages du Surintendant des assurances. Le projet de loi a ensuite été étudié à la Chambre des communes, où il a été retardé pendant quelques mois. On s'est soudain rendu compte d'une grande lacune; en effet aucune compagnie d'assurance n'aurait pu acheter d'obligations. Les conséquences auraient été terribles si le projet de loi avait été adopté. Je voulais seulement le souligner, parce que je crois que votre comité ne devrait pas se réunir tout de suite après le dépôt d'un projet de loi. À mon avis, un délai de trois semaines serait suffisant dans le cas présent, mais il s'agirait à mon avis d'un minimum. Nous devrions en tenir compte à l'avenir, et accorder un délai convenable.

**Le président:** Oui, il est vrai qu'on m'en a parlé il y a une semaine. Nous avions l'intention d'étudier ce projet de loi la semaine dernière, et nous l'aurions fait si ce n'avait été du débat à la Chambre. Merci, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Buckwold:** Vous ne demandez pas de reporter l'étude du projet de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Non, mais comme politique générale, nous devrions probablement en tenir compte.

**Le président:** Dans certains cas, nous devrions peut-être également étudier la possibilité d'inviter nous-mêmes des repré-

[*Text*]

invite private sector people who may want to come forward, especially when bills originate in our chamber.

**Senator Godfrey:** Yes, I agree.

**Senator Sinclair:** Mr. Chairman, I understood that they said to you, having made those observations, that they were rather anxious to have this returned to them so that they could move forward—and rightly so, in my opinion.

**The Chairman:** Yes, but they want to establish a routine in which they will be heard first by the government and then by the apropriate parliamentary committee whenever legislation of this kind is going through. It is perhaps not so serious when we are dealing with a bill that has come over from the House of Commons.

**Senator Sinclair:** I suppose it is a bit of a warning to people such as specialists in the department that, through us, they are saying: "After making representations to you, we want another kick at the cat before somebody else." That is really what that is saying.

**The Chairman:** Yes. Senator Anderson?

**Senator Anderson:** Perhaps I misunderstood, but I thought the witness said that quite a few of the objections that this group had had been ironed out before this treaty was finalized. In other words, they must have known about it.

**Mr. Déry:** That is correct. We had meetings, again with a number of companies directly; a number of associations where all these issues were raised. They were, in fact, further discussed. That is part of the reason why it took ten years. There are other reasons for the delay, but the objections were raised and we could not resolve them.

The tax treaty between Canada and Brazil compares favourably or least equally, to other tax treaties concluded by Brazil with major competitors of Canadian companies.

**Senator Anderson:** Some of the group that have been objecting would be part of those groups, so that they would know before it was finalized?

**Mr. Déry:** That is right, they did know and my understanding is that they are satisfied with it as it is.

**Senator Barrow:** Am I right in saying that that discussion was purely academic in any case; that these things have already been signed by both governments?

**Mr. Déry:** If we want to discuss it in theory, I suppose the answer is no. The treaty has been signed between the two governments. The last thing that it requires before it becomes law is parliamentary approval in Canada and similar approval in the other country. If it is rejected by one of the two, or by the two, of course then it is only a nice piece of paper.

On the question of timing, it is true that the treaty has been signed by the two governments, and it is usually somewhat difficult to go back and renegotiate some provision, although it is not impossible.

**Senator Sinclair:** Have you ever done it, on a tax treaty bill?

[*Traduction*]

sentants du secteur privé qui voudraient formuler des observations, tout particulièrement pour les projets de loi déposés au Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le président, j'ai cru comprendre par leurs observations qu'ils avaient hâte que le projet de loi leur soit retourné pour qu'ils puissent l'adopter, ce qui est tout à fait justifié à mon avis.

**Le président:** Oui, mais ils veulent qu'ils soient entendus tout d'abord par le gouvernement et ensuite par le comité parlementaire compétent dans le cas de projets de loi déposés au Sénat. Ce n'est peut-être pas aussi important lorsque nous étudions un projet de loi déféré par la Chambre des communes.

**Le sénateur Sinclair:** J'imagine qu'il s'agit d'une forme d'avertissement, notamment aux spécialistes des ministères qui veulent se faire entendre à nouveau avant les autres après s'être présentés devant nous. Voilà comment il faut l'interpréter.

**Le président:** Oui. Sénateur Anderson?

**Le sénateur Anderson:** J'ai peut-être mal compris, mais je croyais que le témoin avait dit que les objections du groupe avaient été réglées en grande partie avant la signature du traité. En d'autres mots, ils étaient au courant.

**M. Déry:** C'est exact. Nous avons rencontré les représentants d'un certain nombre d'entreprises et d'associations, et nous avons soulevé ces questions. En fait, nous en avons discuté longuement. C'est en partie pourquoi il a fallu dix ans. Il y a d'autres raisons qui expliquent le retard, mais des objections avaient été formulées, et nous ne pouvions pas les régler.

Le traité fiscal entre le Canada et le Brésil serait plus avantageux, voire aussi avantageux que d'autres traités fiscaux que le Brésil a conclus avec les principaux concurrents des entreprises canadiennes.

**Le sénatur Anderson:** Certains de ceux qui s'y opposaient font partie de ces groupes, de sorte qu'ils le savaient avant la signature du traité?

**M. Déry:** C'est exact, ils le savaient, et si j'ai bien compris, ils en étaient satisfaits.

**Le sénateur Barrow:** Ai-je raison de dire que les discussions étaient de toute façon purement théoriques et que le traité a déjà été signé par les deux gouvernements?

**M. Déry:** Si nous voulons en discuter en théorie, j'imagine que la réponse est non. Le traité a déjà été signé par les deux gouvernements. Il reste l'approbation parlementaire du Canada et l'approbation équivalente dans l'autre pays pour que le traité devienne loi. Si l'un des deux ou les deux le rejettent, le traité n'aura aucune valeur.

Il est vrai que le traité a déjà été signé par les deux gouvernements, et qu'il est parfois quelque peu difficile de renégocier certaines dispositions, mais cela n'est pas impossible.

**Le sénateur Sinclair:** L'avez-vous déjà fait, pour un projet de loi concernant un traité fiscal?

[*Text*]

**Mr. Déry:** There was a bill in 1980 which included 11 tax treaties, instead of the four we have here. It was a bigger bill and it was approved by the Senate. When it was referred to the House of Commons into committee, there were long debates as to the desirability of concluding a treaty with Liberia. I think the officials could not convince the members that the provisions included in that treaty to deal with the tax havens aspects of Liberia were good enough, with the result that it was decided at the time to withdraw that particular treaty from the legislation. The bill then went through with an amendment with the result that, when it received Royal Assent, the bill had ten tax treaties instead of 11.

**Senator Buckwold:** Have we ever had a treaty with Liberia?

**Mr. Déry:** That particular treaty was signed in 1976 and it is still on the shelf in my office. It has no effect and obviously will require some renegotiation. However, other priorities have prevented us from reactivating those negotiations.

**Senator Barrow:** Who initiates the action in connection with a treaty such as that?

**Mr. Déry:** Are you referring to the negotiations, senator?

**Senator Barrow:** Yes. You said you put it on the shelf. Does that mean that it stays there until you take it off the shelf?

**Mr. Déry:** I do not think there are many Canadian investors left in that particular country. There does not seem to be any great pressure to revive that treaty and bring it back before Parliament. If there were business interests, it would—

**Senator Barrow:** I thought it used to be a big thing for ships to have Liberian registration.

**Mr. Déry:** That is a fact, but again, the way the treaty was drafted, my comprehension of that treaty would have excluded that implication of the treaty to those shipping companies. Therefore it has no effect as such on Liberian registrations.

**The Chairman:** With regard to the earlier point that Senator Barrow raised, I notice that each of the conventions has the following clause:

> Notice of the day the convention comes into force and of the day it ceases to be effective shall be given by proclamation of the Governor in Council published in the *Canada Gazette*.

I presume that is done after Royal Assent is given to this bill, is it?

**Mr. Déry:** It happens as soon as the treaty or the bill has received Royal Assent here, and the government of the other country has also passed the appropriate legislation.

**The Chairman:** The implementation date will then be a future date?

**Mr. Déry:** That is right. In fact, the notice is given usually after the event. In the *Canada Gazette*, it will say, for example that the tax relief between Canada and Brazil, signed on such and such a date, came into force on, let us say, April 1. How-

[*Traduction*]

**M. Déry:** En 1980, nous avions un projet de loi contenant 11 traités fiscaux, plutôt que quatre, comme c'est le cas maintenant. Il s'agissait d'un projet de loi plus volumineux, et le Sénat l'a approuvé. Le comité de la Chambre des communes qui l'a étudié par la suite a tenu de longs débats sur l'utilité de conclure un traité avec le Libéria. Je crois que les représentants officiels n'ont pu convaincre les députés que les dispositions fiscales avantageuses prévues dans le traité avec le Libéria étaient assez bonnes, de sorte qu'ils ont décidé à ce moment-là de retirer ce traité particulier du projet de loi. Ce dernier a été adopté après modification, de sorte qu'il comportait dix traités fiscaux plutôt que 11 au moment de la sanction royale.

**Le sénateur Buckwold:** Avons-nous déjà signé un traité avec le Libéria?

**M. Déry:** Ce traité a été signé en 1976 et se trouve toujours sur les tablettes, dans mon bureau. Il n'est pas en vigueur et aurait évidemment besoin d'être renégocié. D'autres priorités nous ont toutefois empêchés de reprendre ces négociations.

**Le sénateur Barrow:** Qui prend l'initiative pour conclure un traité de ce genre?

**M. Déry:** Faites-vous allusion aux négociations, sénateur?

**Le sénateur Barrow:** Oui. Vous avez déclaré l'avoir rangé sur vos tablettes. Cela signifie-t-il qu'il y restera jusqu'à ce que vous la retiriez?

**M. Déry:** Je ne pense pas qu'il reste beaucoup d'investisseurs canadiens dans ce pays. Il ne semble pas qu'il y ait beaucoup de pression pour ressuciter ce traité et le ramener devant le Parlement. S'il y avait des intérêts commerciaux, il serait . . .

**Le sénateur Barrow:** Je pensais qu'il était très important pour les navires d'être immatriculés au Libéria.

**M. Déry:** C'est un fait mais, de la façon dont le traité est rédigé, je pense qu'il n'aurait pas été applicable aux compagnies maritimes. En conséquence, il n'a aucune incidence sur les immatriculations au Libéria.

**Le président:** En ce qui concerne la question soulevée plus tôt par le sénateur Barrow, je remarque que chaque convention comporte la dispositon suivante:

> Avis des dates d'entrée en vigueur et de cessation d'effet de la convention sont donnés par proclamation du gouverneur en conseil publiée dans la *Gazette du Canada*.

Je suppose que cela se produit après que le projet de loi a reçu la sanction royale, n'est-ce pas?

**M. Déry:** Cela se produit dès que la convention ou le projet de loi ont reçu ici la sanction royale et que le gouvernement de l'autre pays a également adopté la loi pertinente.

**Le président:** La date d'entrée en vigueur sera donc ultérieure?

**M. Déry:** C'est exact. En fait, l'avis est d'ordinaire donné après l'événement. Dans la *Gazette du Canada*, on précisera par exemple que l'accord en matière de dégrèvement fiscal entre le Canada et le Brésil a été signé à telle date et est entré en vigueur, disons, le 1er avril. Toutefois, l'avis lui-même peut

[*Text*]

ever, the notice itself might not be published in the *Canada Gazette* until May. In other words, it is after the fact.

**The Chairman:** But you are not talking about many months?

**Mr. Déry:** No. As soon as the actual exchange of instrumental revisions occurs with the other country, the Minister of Finance sends out the recommendation to the Governor in Council.

**The Chairman:** In other words, we are not being asked to give legislative sanction to something that is already in force?

**Mr. Déry:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is moved by Senator Barrow, seconded by Senator Perrault, that the bill be reported without amendment. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried. I would like to say thank you to our witnesses. There being no further business, the committee is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

ne pas être publié dans la *Gazette du Canada* avant le mois de mai. En d'autres termes, l'avis est donné après le fait accompli.

**Le président:** Mais il ne s'agit pas de plusieurs mois?

**M. Déry:** Non, dès que l'échange des révisions a été effectué avec l'autre pays, le ministre des Finances adresse la recommandation au gouverneur en conseil.

**Le président:** En d'autres termes, on ne nous demande pas de sanctionner un traité qui est déjà en vigueur?

**M. Déry:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Le sénateur Barrow, appuyé par le sénateur Perrault, propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans modification. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La motion est adoptée. Je voudrais remercier nos témoins. Nos travaux sont terminés.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance, Tax Policy—Legislation Division:*

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaty Group;

Ms. Monique Courchesne, Tax Policy Officer.

*Du ministère des Finances, Division de la politique de l'impôt—Législation:*

M. Jean-Marc Déry, chef, Groupe des conventions fiscales;

Mme Monique Courchesne, agent de politique de l'impôt.

**Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9**

**En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9**

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable Lowell Murray

Wednesday, March 20, 1985

**Issue No. 4**

**First Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada".

APPEARING:

The Honourable Sinclair McKnight Stevens, P.C., M.P., Minister of Regional Industrial Expansion

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable Lowell Murray

Le mercredi 20 mars 1985

**Fascicule nº 4**

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du Projet de loi C-15, intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada».

COMPARAÎT:

L'honorable Sinclair McKnight Stevens, c.p., député, ministre de l'Expansion industrielle régionale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY APR 12 1985 University of Toronto

## STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Anderson | Lang |
| Balfour | *MacEachen |
| Barrow | (or Frith) |
| Buckwold | Murray |
| Flynn | Perrault |
| Godfrey | *Roblin |
| Kelly | (or Doody) |
| Kolber | Sinclair |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Anderson | Lang |
| Balfour | *MacEachen |
| Barrow | (ou Frith) |
| Buckwold | Murray |
| Flynn | Perrault |
| Godfrey | *Roblin |
| Kelly | (ou Doody) |
| Kolber | Sinclair |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Walker.

The name of the Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz (*March 19, 1985*).

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Walker.

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz (*le 19 mars 1985*).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 13, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examined and consider the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 20, 1985
(5)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Lewis, Murray and Sinclair. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Corbin and Grafstein.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Sinclair McKnight Stevens, P.C., M.P., Minister of Regional Industrial Expansion.

*Witnesses:*

*From the Foreign Investment Review Agency:*

Mr. Paul Labbé, Commissioner;

Ms. Ruth Hubbard, Deputy Commissioner;

Mr. G. H. Dewhirst, Director General, Policy, Research and Communications Branch;

Mr. T. S. Barton, Senior Legal Advisor.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated March 13, 1985, proceeded to consider the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada".

The Honourable Senator Godfrey moved, that pursuant to the authority granted by the Order of Reference dated February 6, 1985, the following budget application be concurred in; and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

| | |
|---|---|
| Professional and Other Services | $51,000 |
| Transportation and Communications | 1,250 |
| All other expenditures | 1,500 |
| Total | $53,750 |

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 5:43 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MARS 1985
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Lewis, Murray et Sinclair. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin et Grafstein.

*Aussi présents:* Les sténographes parlementaires du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Sinclair McKnight Stevens, c.p., député, ministre de l'Expansion industrielle régionale.

*Témoins:*

*De l'Agence d'examen de l'investissement étranger:*

M. Paul Labbé, commissaire;

M^me^ Ruth Hubbard, commissaire associée;

M. G. H. Dewhirst, directeur général, Direction des politiques, de la recherche et des communications;

M. T. S. Barton, premier conseiller juridique.

Conformément à l'Ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé «Loi concernant l'investissement au Canada».

L'honorable sénateur Godfrey propose que, conformément au pouvoir conféré par l'Ordre de renvoi du 6 février 1985, on accepte la demande budgétaire suivante, et que le président la soumette à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration:

| | |
|---|---|
| Services professionnels et autres | 51 000 $ |
| Transport et communications | 1 250 |
| Toutes autres dépenses | 1 500 |
| Total | 53 750 $ |

La motion, mise aux voix—
est adoptée.

Les témoins font une déclaration, puis répondent aux questions.

A 17 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson,
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 20, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4 p.m., to consider the subject matter of Bill C-15, respecting investment in Canada.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I appreciate that our principal witness has not arrived, but since we have a quorum I would like to take advantage of this time to ask you to approve a couple of motions. The first one relates to the budget for the committee, copies of which are in your hands. You will be aware that in the first session of the 32nd Parliament the committee spent some $317,000, of which 99 per cent was on professional and special services. This budget for $53,750 is in anticipation of the need for the usual legal and accounting expertise to deal with the budget bills when they come our way. There has been some discussion on this matter in the steering committee, but I shall need the approval of the full committee in order to take it to the Internal Economy committee. What is your wish on this matter?

**Senator Godfrey:** I move that we approve the budget and authorize the Chairman to submit it to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

**The Chairman:** Is it your pleasure to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we are here to commence our pre-study of BIll C-15, known as the Investment Canada Act. Our first and principal witness is the Minister of Regional and Industrial Expansion, the Honourable Sinclair Stevens. He is accompanied by officials from the Foreign Investment Review Agency. They are Mr. Paul Labbé. Commissioner; Mr. T.S. Barton, Senior Legal Advisor; Ms. Ruth Hubbard, Associate Commissioner and Mr. G.H. Dewhurst, Director General. I welcome the minister warmly to this, his first appearance before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. I invite him to make his opening statement, and I trust that he will remain afterwards to reply to questions.

**The Hon. Sinclair McKnight Stevens, M.P., P.C., Minister of Regional Industrial Expansion:** Mr. Chairman and members of the committee, I appreciate this opportunity to appear before you today. I commend you for conducting this pre-study on a bill that, I hope, will be in your chamber in due course. The reason I commend you for the pre-study is that we feel that the earlier we get passage of Bill C-15 the better. We have found that there has been a good initial response as far as world investors are concerned. They like the tone of what the government and the Prime Minister have been saying with regard to Canada being open for business once again.

However, on a recent trip—and I have heard this from others such as Mr. Labbé, who was at some of the meetings in Bonn, Munich, London, Singapore and other major cities—I ran into a certain undertow to the effect that many of these

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 20 mars 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi C-15, Loi concernant l'investissement au Canada.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je constate que notre principal témoin n'est pas encore arrivé. Puisque nous avons le quorum, je voudrais profiter de cette occasion pour vous demander d'adopter deux motions. La première a trait au budget du Comité, dont vous avez reçu copie. Vous noterez qu'au cours de la première session de la 32e législature, le Comité a dépensé environ 317 000 $, dont 99 p. 100 ont été consacrés aux services professionnels et autres. Ce budget de 53 750 $ vient en prévision des dépenses habituelles d'avocats et de comptables que nous engagerons pour étudier les budgets lorsqu'ils nous seront envoyés. Le comité de direction a discuté de cette question et j'ai besoin du consentement de tous les membres pour pouvoir le présenter au Comité de la régie interne. Que proposez-vous donc?

**Le sénateur Godfrey:** Je propose que nous approuvions le budget et que nous autorisions le président à le présenter au Comité sénatorial de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.

**Le président:** Plaît-il au Comité d'adopter cette motion?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes ici pour entreprendre notre étude préliminaire du projet de loi C-15, Loi concernant l'investissement au Canada. Notre témoin principal est le ministre de l'Expansion industrielle régionale, l'honorable Sinclair Stevens. Il est accompagné de représentants de l'Agence d'examen de l'investissement étranger dont M. Paul Labbé, commissaire, M. T. S. Barton, premier conseiller juridique, Mme Ruth Hubbard, commissaire adjointe et M. G. H. Dewhurst, directeur général. Je souhaite la bienvenue au ministre, qui comparaît devant le Comité sénatorial des banques et du commerce pour la première fois. Je l'invite à faire sa déclaration préliminaire et j'espère qu'il restera avec nous pour répondre à nos questions.

**L'honorable Sinclair McKnight Stevens, député, C.P., ministre de l'Expansion industrielle régionale:** Monsieur le président et membres du Comité, je suis heureux de comparaître devant vous aujourd'hui. Je vous félicite d'entreprendre cette étude préliminaire d'un projet de loi qui, je l'espère, vous sera soumis en temps utile. Si je vous félicite de cette initiative, c'est parce que nous croyons qu'il serait préférable que le projet de loi C-15 soit adopté le plus vite possible. La réaction des investisseurs sur le plan international, a été, dans un premier temps, favorable. Ils apprécient les commentaires que le gouvernement et le premier Ministre ont faits, à savoir que le Canada est à nouveau ouvert aux investisseurs.

Toutefois, au cours d'un de mes derniers voyages—et ce sont d'autres personnes comme M. Labbé, qui a assisté à certaines des réunions à Bonn, Munich, Londres, Singapour et autres grandes villes, qui me l'ont affirmé—j'ai eu l'impression que

[*Text*]

investors would feel much better if this act were passed. They are just not sure. They think that what we have been saying is a change from the past but they would feel more certain of our position with regard to investment if this act were in place. That is why I hope that when the bill reaches the Senate it will receive the adequate attention which you normally give these bills and that it will proceed through the chamber rather quickly.

I would imagine that many of the members of the committee have been following news accounts and perhaps the minutes of the committee of the other place on what has been said about this bill. In that light, I shall not take you through the fairly detailed statement that I made before that committee. However, I would like to make a few general observations.

Our feeling is that if Canada is to prosper we must be open with respect to trade and investment with the rest of the world. We think it is particularly important, in this age of protectionism and talk of counter-measures with respect to the free flow of either goods or investments, to give a refreshing bit of evidence to the world that as far as we are concerned we believe the open system is preferable to an unduly closed system. I am sure you are aware that we are running a very high savings rate in Canada. I suppose if it were expressed in percentages one could say that our rate is roughly twice the rate of the United States at the present time. We are somewhere around 12 or 13 per cent and they are somewhere around 6 or 7 per cent.

**Senator Godfrey:** Per cent of what?

**Mr. Stevens:** Of total income. In our opinion, while that is certainly not the only reason for our rather sluggish economy, it is a contributing factor in that, if people had a new sense of confidence, they would spend more and, in this case, invest more, which we think will get the economy moving at a more satisfactory rate of real growth.

When I say that, it is natural for some people to say "What has that got to do with the old FIRA or with Investment Canada?" The reason that I make reference to savings levels is that I think one of the unique things about the Investment Canada legislation is its positive side. If you take a look at section 5, it deals with the various areas where we would like to see the corporation active, and we mean domestically as well as internationally. When I say domestically, I do not mean that we are suddenly going to start replacing investment dealers or in any way interfere with the domestic financial community. However, we do think it is important that we bear in mind that the most ideal foreign investment is one that is linked with domestic investment; one in which a foreign investor with perhaps technology, distribution and know-how feels that he would like not only to bring in capital but to have it matched on some basis with domestic Canadian capital in order to set up a business.

Just before coming to your meeting, I had an example of that with a German group, who are very interested in investing in Canada. However, if they do invest, they hope they will be able to secure Canadian investors to go joint account with

[*Traduction*]

bon nombre de ces investisseurs se sentiraient beaucoup mieux si cette loi était adoptée. Ils ont encore des doutes. Ils savent que nous voulons changer le passé mais ils sauraient quelle est notre position en ce qui concerne l'investissement si cette loi était adoptée. C'est pourquoi j'espère que le projet de loi, lorsque le Sénat en sera saisi, recevra toute l'attention que vous accordez normalement à ces projets de loi et qu'il sera adopté très vite.

J'imagine que bon nombre des membres du Comité ont lu les reportages et les procès-verbaux du comité de l'autre endroit pour savoir ce qu'on disait de ce projet de loi. Je n'ai pas l'intention de reprendre l'exposé très détaillé que j'ai fait devant l'autre comité. Toutefois, j'aurais quelques observations à faire.

Si nous voulons que le Canada devienne un pays prospère, nous devons être plus ouverts au commerce et aux investissements étrangers. Il est très important en cette époque où il est question de protectionnisme et de contre-mesures destinées à limiter le libre-échange des biens et des investissements, que nous prouvions aux autres pays que nous croyons qu'un système ouvert est préférable à un système trop fermé. Vous savez sans doute que le taux d'épargne au Canada est très élevé. En termes de pourcentage, on pourrait dire que notre taux est deux fois plus élevé qu'aux États-Unis. Le taux ici est de 12 ou 13 p. 100 alors que là-bas il est de 6 ou 7 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** De quoi?

**M. Stevens:** Du revenu total. A notre avis, même si ce n'est pas là la seule raison pour laquelle notre économie est plutôt stagnante, il faut dire que ce facteur y contribue parce que si la population était plus confiante, elle dépenserait et, dans ce cas, investirait davantage. Le taux de croissance réelle de notre économie serait donc plus satisfaisant.

Lorsque je fais ce genre de commentaires, il est normal pour certaines personnes de me demander: «En quoi cela concerne-t-il l'ancienne Agence d'examen de l'investissement étranger ou Investissement Canada?» Si je fais allusion au taux d'épargne, c'est parce que je crois qu'une des principales caractéristiques du projet de loi concernant l'investissement au Canada, c'est son aspect positif. L'article 5, par exemple, porte sur les divers domaines auxquels nous voulons que la société s'intéresse sur le plan national et international. En ce qui concerne le plan national, je ne veux pas dire que nous allons commencer à remplacer les agents de change ou à intervenir dans les affaires de la communauté financière du Canada. Toutefois, nous croyons qu'il est important de tenir compte du fait que le projet d'investissement étranger jugé des plus avantageux est celui qui est assorti d'un investissement canadien; l'investisseur étranger qui possède une technologie ou qui est spécialisé dans le domaine de la distribution, etc., aimerait non seulement investir des capitaux mais voudrait s'associer avec des investisseurs canadiens pour mettre sur pied une entreprise.

Juste avant d'assister à votre réunion, j'ai eu l'occasion de parler à un groupe d'Allemands, qui désirent vivement investir au Canada. Toutefois, s'ils investissent ici ils espèrent que des investisseurs canadiens voudront bien s'associer à eux. Ils con-

[*Text*]

them. They look upon Canada as an opportunity; an opportunity not just to manufacture for the domestic Canadian market but to use Canada as a base to serve all of the Americas. By that, they mean that, from Canada, they will be in an advantageous position to export to the United States, to Central America and to South America. This is something we are hoping we will be able to encourage, because we feel that, with the rather sluggish economy, with unemployment at the present level, exactly what Canada needs is that new vitality of fresh money coming in, especially if we can link it with Canadian money and in that way end up creating new employment in the country.

Having said that, I suppose I should at least remind you of these negative perceptions that the world seems to have with respect to Canada as an investment country. This was shown in the 1984 European Management Forum when, under the category of "How Welcome is Inward Investment?", Canada was ranked 24 out of 24. It is truly amazing that with a body such as that, which makes it its job to review international economic factors and weigh them as to whether they are attractive or unattractive, in 1984 we are registered as the 24th least welcoming country in the world out of 24.

In 1985, they surveyed not 24 countries but 28, and we are now ranked 28 out of 28 with respect to being comparatively unwelcome receivers of foreign investment capital.

**The Chairman:** You have not been able to do any good yet?

**Mr. Stevens:** When I say 1985, senator, that is still reflecting the old regime. Hopefully the 1986 survey will have us moved up to something higher than last year.

I know that some people often say, "Can you prove it?", and one of the things that is sometimes stated in defence of FIRA is that the turn-down rate was never that aggressive and, depending on what timeframe you wished to take, at one time it may have been, say, 8 per cent that were turned down; at another time maybe that figure was down to about 2 per cent. Currently, it is zero. Since September 4, we have not turned down an application as far as FIRA is concerned. By that, I do not mean anyone should take it that we will not turn down an application. We feel that we must live with the spirit of the FIRA legislation. We do have cases before us that we may find awkward to approve, but I can tell you as a fact that we have not turned down anything since September 4.

The important thing, however, is not so much what has been turned down as that there seems to have been a perception within the capitalistic world, in any event that they are not welcome here. As a Japanese investor said to me when I met him recently in Tokyo: "Put yourself in our position. When we look at North America, we basically look at it as a market. When we are then told you can go into the United States or into Canada, we naturally weigh the advantages." He then took me through some of the things that they feel are better about going into the United States as compared with Canada. In that sense, there were approximately six things that he listed. Then he told me, "Notwithstanding that, let us assume that we would like to come into Canada. We are then told that

[*Traduction*]

sidèrent le Canada comme un débouché, un débouché qui ne servira pas seulement à fabriquer des produits pour le marché canadien mais également pour toutes les Amériques. Autrement dit, s'ils s'installent au Canada, ils seront en mesure d'exporter aux États-Unis, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Nous espérons pouvoir encourager ce genre de choses parce que nous estimons que, compte tenu de son économie plutôt stagnante et du taux de chômage actuel, le Canada a besoin de ces nouveaux capitaux; si nous pouvons assortir ces investissements de capitaux canadiens, nous pourrons créer de nouveaux emplois.

Ceci dit, je suppose devoir au moins vous parler de ces fausses perceptions que le monde semble avoir du Canada en tant que pays d'investissement. Une étude du Forum européen de management effectuée en 1984 montre que le Canada se place au 24e rang, sur un total de 24 pays, pour ce qui est de l'accueil réservé aux investissements. Il est étonnant qu'avec un organisme de ce genre qui est chargé de passer en revue les facteurs économiques internationaux et de les évaluer pour déterminer s'ils sont avantageux ou désavantageux, nous ayons été jugés, en 1984, comme le pays le plus inhospitalier sur 24 pays recensés.

En 1985, ils ont recensé non pas 24 mais 28 pays, et nous sommes maintenant classés au 28e rang pour l'accueil que nous réservons aux investissements étrangers.

**Le président:** Vous n'avez pas encore réussi à améliorer la situation?

**L'honorable M. Stevens:** Lorsque je dis 1985, sénateur, il est encore question de l'ancien régime. Nous espérons nous trouver en meilleure posture en 1986.

Je sais que certains disent souvent: «Pouvez-vous le prouver?» Un des arguments que l'on avance parfois pour défendre l'AEIE est que le nombre de demandes rejetées n'a jamais été tellement élevé et que, suivant la période choisie, on a peut-être rejeté 8 p. 100 des demandes à un moment donné et peut-être 2 p. 100 à un autre. A l'heure actuelle, aucune demande n'est rejetée. Depuis le 4 septembre, l'AEIE n'a rejeté aucune demande. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous n'allons pas en rejeter. Nous estimons devoir tenir compte de l'esprit de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Certaines demandes sont plutôt difficiles à approuver mais je peux vous dire qu'aucune n'a été rejeté depuis le 4 septembre.

L'important, toutefois, n'est pas ce qui a été rejeté mais plutôt cette perception que semblent avoir les pays capitalistes, à savoir que les investisseurs étrangers ne sont pas les bienvenus. Un investisseur japonais que j'ai rencontré récemment à Tokyo m'a dit ceci: «Mettez-vous à notre place. Nous considérons l'Amérique du Nord comme un marché. Lorsqu'on nous dit qu'on peut investir aux États-Unis ou au Canada, nous évaluons bien entendu les avantages que cela présente.» Il m'a ensuite donné une liste des raisons pour lesquelles il est préférable d'investir aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Il m'en a donné environ six. Il m'a dit ensuite: «Malgré cela, admettons que nous voulions investir au Canada. On nous dit que nous devons passer par ce qu'on appelle l'Agence d'examen de

[*Text*]

we must go through a thing called the FIRA process, and that, if you like, is the breaker. On the one hand, virtually with no restriction, you can move into that American market that gives you 90 per cent of the total North American market. In all likelihood, you can produce in the United States and also, if you wish, you can export up into Canada and you do not have to meet a thing called FIRA. It is therefore not hard to see how the decisions suddenly exclude Canada from our considerations."

Another group of investors—this time from the United States—told me that it is not fair to be referring to the number of turn-downs. They say that we should also take a look at the number of withdrawals because, in their experience, some people are turned down but others just get frustrated and they either change their plans or withdraw their application; in any event, they just do not press their case.

In Singapore, I met with a government official who happens to be the director of a company in Singapore that has $11 billion of investment funds. He has linked to it another fund that has approximately the same amount in pension funds, but they are employed in various ways. One thing that he told me that I found interesting was that their most desirable countries for investment are Australia, the United States and Canada. They chose those three countries because they feel that there is a stability there that they need; they think that these countries are attractive as far as their political system and their economic system are concerned. However, he then said: "The odd thing is that we have a fair amount invested in Australia; we have the bulk of our funds invested in the United States but we have nothing invested in Canada." When I asked him why, he said: "I do not understand what it is, but have you not got something called FIRA?" I told him that we did, but that even under its present form he should not look upon that as something that will stop him investing. He then told me: "We do not know what it is, but our lawyers have told us that it is a process that we must go through, so we have just set Canada aside." He said: "Frankly, we would like to invest in Canada because we feel that we are getting too deeply into the United States market and we would like to have the kind of offset that Canada would give us with regard to some of our funds."

Mr. Chairman, I am only mentioning these as examples. I am sure that between Mr. Labbé, myself and other FIRA officials, we could give you a hundred examples of how people have told us that they feel there are some unnecessary obstacles to investing in Canada and that, as they look at North America as a market, they feel that those obstacles are not worth getting over. On the other hand, they assure you that if there is evidence that they are welcome, they will be very interested in taking a look at Canada with a view to making substantial investment here.

That, therefore, is really the message we want to bring you. We think that the Investment Canada bill is one that will allow our agency, now known as FIRA, to be a much more positive agency. It will become an agency that will not only screen—because we think in certain cases it will still be necessary to screen non-Canadian investments—but will also be

[*Traduction*]

l'investissement étranger et c'est là que, si vous voulez, tout bloque. Par contre, vous pouvez avoir accès au marché américain, sans presque aucune restriction, qui correspond à près de 90 p. 100 de l'ensemble du marché nord-américain. Vous pouvez, selon toute probabilité, fabriquer aux États-Unis et même exporter au Canada sans être obligé de passer par une agence d'examen. Il n'est donc pas difficile de voir comment nous arrivons à exclure le Canada.»

Un autre groupe d'investisseurs—cette fois-ci des États-Unis—m'a dit qu'il n'est pas juste de faire allusion au nombre de demandes rejetées. D'après eux, nous devrions également tenir compte du nombre de retraits parce que, d'après leur expérience, certains voient leur demande rejetée tandis que d'autres s'impatientent, changent leurs projets ou retirent leur demande; de toute façon, ils n'insistent pas pour que leur demande soit approuvée.

J'ai rencontré, à Singapour, un fonctionnaire du gouvernement qui est directeur d'une société de Singapour dont les fonds d'investissement s'élèvent à 11 milliards de dollars. Il s'est associé à une autre société qui a à peu près le même montant dans un fonds de pension; toutefois, cet argent est utilisé de façon différente. Il m'a affirmé entre autres, et j'ai trouvé cela très intéressant, que les pays qui les intéressaient le plus, du point de vue investissements, étaient l'Australie, les États-Unis et le Canada. Ils ont choisi ces trois pays en raison de leur stabilité, de leur systèmes politique et économique. Toutefois, il m'a dit: «Ce qui est étrange, c'est que nous avons beaucoup de capitaux en Australie; le gros de nos fonds sont investis aux États-Unis mais nous n'avons rien au Canada.» Lorsque je lui ai demandé pourquoi, il m'a répondu: «Je ne sais pas au juste, mais n'avez-vous pas quelque chose qui s'appelle l'AEIE?». Je lui ai répondu par l'affirmative et je lui ai dit que l'Agence, dans sa forme actuelle, ne devait pas l'empêcher de faire des investissements. Ce à quoi il m'a répondu: «Nous ne savons pas de quoi il s'agit, mais nos avocats nous ont dit qu'il s'agit d'un processus par lequel il faut passer, de sorte que nous avons abandonné le Canada.» Il a ajouté ceci: «En toute honnêteté, nous aimerions investir au Canada parce que nous avons l'impression d'être trop engagés sur le marché américain et nous voudrions avoir le genre d'équilibre que le Canada nous offrirait pour certains de nos fonds.»

Monsieur le président, il ne s'agit que d'exemples. Je suis sûr qu'entre M. Labbé, moi-même et d'autres fonctionnaires de l'Agence, nous pourrions vous donner des centaines d'exemples de gens qui ont l'impression que des obstales inutiles les empêchent d'investir au Canada; donc, en ce qui concerne l'Amérique du Nord en tant que marché, ils estiment que ces obstacles ne valent pas la peine d'être franchis. Toutefois, s'ils savaient être bien reçus, ils seraient prêts à investir des capitaux considérables ici.

Voilà ce que nous essayons de vous dire. Nous croyons que le projet de loi concernant l'investissement au Canada permettra à notre agence, maintenant connue sous le nom d'AEIE de jouer un rôle beaucoup plus positif. Cette agence sera chargée non seulement d'évaluer les demandes—parce que nous croyons que dans certains cas, il sera nécessaire d'évaluer les

[*Text*]

able to attractively encourage investment from non-Canadians, especially if we can link that non-Canadian investment with Canadian investment. If you want to question me as to some of the thoughts on how we might do that I could get into it.

I emphasize that we see the new Investment Canada as a much more positive, if you like, force as opposed to being more negative. I was asked earlier by the media, "What about the number of employees? Do you intend to reduce them or what?" I think I should clear the record on that.

**Senator Sinclair:** Where?

**Mr. Stevens:** In FIRA. I said that as far as FIRA was concerned we did not see reducing the person years, in the sense that there are about 130 people; we did not have that as a priority. However, perhaps I should have made it abundantly clear, because I find that some of those who are thinking about coming into Canada say, "If you are going to be so open, why have you also said you are going to have as big a police force?" Our answer is that we have changed the composition. The composition of the new Investment Canada will be much less structured towards the investigation and regulation side and much more structured towards investment, because with a very positive Investment Canada, you can get more money flowing into the country. That is why we said that we do not think, when you add and subtract, the total will change that much; but the composition will change.

In conclusion, I can assure you that we believe the Investment Canada approach, which will encourage business investment, will result in more jobs for Canadians, and will contribute significantly to getting our economy on a better trend. We need the legislation, and I hope that without undue delay we will be able to have it put into force, so that we can approach the new image that we feel is needed to convince world investors that there has indeed been a change in Canada, and that we want their money and their activity.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. The first senator who has indicated he would like to pose some question is Senator Balfour, and he will be followed by Senator Godfrey.

**Senator Balfour:** Thank you, Mr. Minister, for that overview of the policy direction that you are undertaking. I presume the bill has just been tabled, due to the fact that I have not had an opportunity to read it. I do not know if that is my fault or whether the bill is just freshly on the table. In any event, I would hope that by way of preliminary comment, and as we proceed with our pre-study, after an appropriate interval, or intervals, it might be possible for you, Mr. Minister, and your officials to come back and enlighten us further, and I am sure there will be other areas which I suspect you would welcome an opportunity to comment on further as well. I should like to take you up on your invitation to explore further the joint venture concept, which to me is quite interesting. First, however, glancing quickly at the bill, I see that section 5(1)(c) says that the Minister shall:

[*Traduction*]

demandes d'investisseurs non canadiens—mais également d'encourager les investissements étrangers, surtout si nous pouvons les combiner à des investissements canadiens. Je peux vous expliquez comment nous envisageons le faire si cela vous intéresse.

Je dois vous signaler que nous considérons la nouvelle agence Investissement Canada comme un outil beaucoup plus positif que, si vous voulez, négatif. La presse m'a demandé ce qu'on comptait faire des employés, si on avait l'intention de réduire le nombre d'employés, etc. Je crois qu'il faudrait tirer les choses au clair à ce sujet.

**Le sénateur Sinclair:** Où?

**L'honorable M. Stevens:** Dans l'AEIE. En ce qui concerne l'agence, nous n'avons pas l'intention de réduire les années personnes; il y a environ 130 employés qui travaillent pour l'Agence, et cela ne constitue pas une de nos priorités. Toutefois, j'aurais dû être plus précis à ce sujet parce que certains de ceux qui envisagent de s'établir au Canada nous demandent: «Si vous avez l'intention d'être si ouverts, pourquoi avoir une force policière aussi importante?» Ce à quoi nous répondons que nous en avons changé la composition. La nouvelle agence Investissement Canada sera moins structurée en ce qui concerne les enquêtes et les règlements et beaucoup mieux organisée pour ce qui est d'attirer plus de capitaux. L'ensemble sera à peu près le même; c'est la composition qui va changr.

Pour terminer, je puis vous assurer qu'Investissement Canada, qui encouragera les investissements, aura pour effet de créer un plus grand nombre d'emplois pour les Canadiens et contribuera de façon significative à la relance de notre économie. Nous avons besoin de cette loi, et j'espère que nous pourrons la mettre en application dans un proche avenir pour pouvoir adopter cette nouvelle image qui s'impose et convaincre les investisseurs étrangers que la situation n'est plus la même au Canada et que nous voulons leur argent et leur esprit d'entreprise.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Le sénateur Balfour commencera à poser quelques questions, et il sera suivi du sénateur Godfrey.

**Le sénateur Balfour:** Merci, monsieur le ministre, de nous avoir donné les grandes lignes de l'orientation que vous envisagez de prendre. Je suppose que le projet de loi vient tout juste d'être déposé, puisque je n'ai pas encore eu l'occasion de le lire. Je ne sais pas si c'est ma faute ou si c'est parce que le projet de loi vient d'être déposé. De toute façon, j'espère qu'avec cette déclaration et notre examen préliminaire, il sera possible pour vous, monsieur le ministre, et vos fonctionnaires, après un délai approprié, de comparaître à nouveau devant nous pour nous donner d'autres explications. Je suis sûr qu'il y aura des questions sur lesquelles vous vous ferez un plaisir de nous donner d'autres explications. Je voudrais profiter de l'occasion pour aborder la question de le coentreprise, qui me semble un concept très intéressant. Toutefois, en jetant un coup d'œil rapide sur le projet de loi, je constate que l'alinéa 5(1)(c) dispose que le ministre doit:

[*Text*]

carry out research and analysis relating to domestic and international investment;

Is the reference to international investment as it may apply to foreign investment in Canada, or do you contemplate offering research and analysis to Canadian companies who wish to invest abroad?

**Mr. Stevens:** It is the first, senator. We are trying to contrast the domestic and world markets.

**Senator Balfour:** Pointing out the advantages of taking investment here over investment elsewhere?

**Mr. Stevens:** That is right. We feel we have to bring out some brochures or sales pieces that will show in a very direct way the advantage of opening a business in Canada compared to, say, the United States. We may have some case studies whereby people would be willing to let us tell their story as to why they feel they are better off in Canada, and that type of thing.

**Senator Balfour:** Would you care to enlarge on the joint venture investment thrust of the legislation?

**Mr. Stevens:** Let me give you the example of the group I was talking to just before I came down. They are from Europe; they have some car manufacturing technology that they feel—in fact, they have got a letter of agreement now—they can bring to Canada, working with a Canadian company that is in the parts manufacturing business of the automotive industry. I have just read a letter from someone on the Canadian side who says that this technology is perhaps the most advanced in the world in the area to which it applies, and it will mean perhaps $50 million of fresh business in Canada, and it may escalate from that.

**Senator Balfour:** That is capital investment?

**Mr. Stevens:** No.

**Senator Balfour:** Volume?

**Mr. Stevens:** Sales. They do not say how many employees, but there will naturally be quite a sizeable employment that goes with it. This company, which is coming in hopefully to do that joint deal in the car manufacturing field, has about $500 million of other investments that they are thinking about in Canada. The way they like to work is with a local concern. I think they feel they are better off if, instead of trying to run things from their head office in Europe, they can work in a partnership arrangement—and they do this around the world—with somebody in Canada. What they were really asking was to what extent we will welcome that type of approach, and generally whether we give them encouragement.

**Senator Balfour:** Do they discuss the proportions of ownership, or do they have parameters in that respect?

**Mr. Stevens:** This one company does not seem to have any particular hang-ups in that respect, such that they have to have 51 per cent or more. In fact, apparently they almost prefer not to have 51 per cent, in that I do not think they like to have the other company look on itself as a sort of subsidiary. They prefer to give technology, capital and guidance, and that

[*Traduction*]

Faire des études et des analyses sur l'investissement, tant au plan national qu'international.

Est-ce que par investissement international vous entendez les investissements étrangers au Canada, ou envisagez-vous de faire des études ou des analyses pour les sociétés canadiennes qui désirent investir à l'étranger?

**L'honorable M. Stevens:** Les premiers, sénateur. Nous essayons de dissocier le marché national du marché international.

**Le sénateur Balfour:** En faisant ressortir les avantages que présente le fait d'investir ici plutôt qu'à l'étranger?

**L'honorable M. Stevens:** C'est exact. Nous devons publier des brochures ou des relevés de ventes qui montreront de façon très directe les avantages que présente l'installation d'une entreprise au Canada plutôt, disons, qu'aux États-Unis. Des gens y exposerons entre autres, pourquoi il est préférable d'investir au Canada et pourquoi eux-mêmes l'ont fait.

**Le sénateur Balfour:** Pouvez-vous nous donner plus de détails sur les coentreprises dont fait état le projet de loi?

**L'honorable M. Stevens:** Laissez-moi vous citer l'exemple du groupe avec lequel je me suis entretenu avant de venir ici. Ils viennent d'Europe; ils ont mis sur pied un procédé de fabrication d'automobiles qu'ils estiment pouvoir instaurer au Canada—en fait, ils sont pourvus d'une lettre d'entente—de concert avec une société canadienne de fabrication de pièces d'automobiles. Je viens de lire une lettre d'un représentant canadien d'après qui ce procédé est peut-être le plus perfectionné qui soit dans le monde entier et susceptible de créer au Canada un chiffre d'affaires supplémentaire de 50 millions de dollars, et plus même.

**Le sénateur Balfour:** S'agit-il d'investissement?

**L'honorable M. Stevens:** Non.

**Le sénateur Balfour:** De volume?

**L'honorable M. Stevens:** De ventes. Ils ne précisent pas le nombre de nouveaux emplois que cela pourra créer mais on peut s'attendre à une augmentation marquée. Cette société qui, on l'espère, mettra au point un projet conjoint pour la fabrication d'autos, envisage d'investir près de 500 millions de dollars dans d'autres secteurs canadiens. Son optique est locale. Je crois qu'elle estime pouvoir bénéficier davantage d'une collaboration canadienne, comme pour ses autres collaborations dans le monde entier, qu'en tentant de diriger ses affaires depuis son siège social en Europe. En réalité, elle nous demandait dans quelle mesure nous accueillerions ce genre d'approche, et si nous l'encouragerions.

**Le sénateur Balfour:** Cette société est-elle disposée à négocier les pourcentages de droits de propriété ou a-t-elle déjà fixé ses paramètres?

**L'honorable M. Stevens:** Elle ne semble pas particulièrement intéressée à acquérir 51 p. 100 ou plus. De fait, elle ne semble pas vouloir détenir 51 p. 100 des intérêts, car j'ai l'impression qu'elle n'aime pas que l'autre partenaire se considère comme une filiale. Elle préfère fournir les techniques, les fonds et les conseils plus que toute autre chose. Elle encourage

[*Text*]

type of thing. They encourage the other company to operate more like a unit, with more of a head office mentality, as opposed to a subsidiary mentality. That is just one example.

There are people in the fishing industry who have indicated that they would very much like to come in and go joint account in some of our fishing activities. We have explored this, and one suggestion was that we could become part of a North Atlantic fishing enterprise where the ships involved would fish off Iceland, Norway, the Baltic countries, Denmark and Canada. Those are things that are being discussed, but I can tell you that the real door opener is the sense that we are willing not only to talk but to welcome this type of new investment approach.

**Senator Balfour:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Balfour. I have Senator Godfrey followed by Senators Sinclair and Corbin.

**Senator Godfrey:** You mentioned that we have a high savings rate and that you wished that people would go out and spend their money because that would result in economic activity, but does not the money that is saved bring about economic activity in the country because the banks loan that money to the people who do not save by way of consumer loans? As possibly the only non-accredited economist in Canada, it rathers puzzles me why it is considered improper for people to save and that it would be preferable for them to go out and buy.

**Mr. Stevens:** That is an oversimplification, and those of you who are economists may take me to task, but that is true. The problem is that, when savings are too high, the country loses a velocity in its system. When you say that those savings are loaned by banks, most of that lending is to the government, because the government is running such a huge deficit and has to borrow the money from some place. That causes a vicious circle. When people start saving their money because of lack of confidence, that seizes up the economy, and the tax revenue is not as buoyant as it otherwise would be. The net result is that, to the degree they seize up the economy by not spending money, the government needs more money to cover its deficit. To cover that deficit the government borrows those savings to keep things going. That is what is so inherently wrong. Every billion that the country borrows at 12 per cent, cumulative, doubles every six years. That causes this rising deficit phenomenon, and that gets worse and worse, as you know.

We are saying that if people are more actively participating in the marketplace by either investing or buying, that breaks the cycle; that gets the revenue coming in, gets people back to work, and factories rolling at higher capacities resulting in smaller deficits.

You might say: Is it only confidence? We are not sure. We think it is partly a lack of confidence, but it is also caused by our tilting the system heavily in favour of people providing for their retirement or for some other kind of savings plan. We have overdone things.

[*Traduction*]

l'autre société à fonctionner comme une unité, avec une mentalité de siège social plutôt que de filiale. Ce n'est qu'un exemple.

Certains représentants de l'industrie des pêches ont souligné qu'ils aimeraient beaucoup coparticiper à certaines de nos activités de pêche. Nous avons analysé la question et l'on nous a proposé de prendre part à une entreprise de pêche nord-Atlantique dont les navires pêchent au large des côtes de l'Islande, de la Norvège, des pays de la mer Baltique, du Danemark et du Canada. Ce sont les points dont on discute actuellement, mais je peux déjà vous dire que le point important est que nous ne sommes pas uniquement disposés à en discuter mais à accueillir avec enthousiasme ce type d'approche nouvelle à l'investissement.

**Le sénateur Balfour:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur Balfour; je cède la parole au sénateur Godfrey et ensuite aux sénateurs Sinclair et Corbin.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez signalé que les Canadiens ont un taux d'épargne élevé et que vous aimeriez qu'ils dépensent leur argent parce que cela favoriserait l'activité économique; mais les sommes économisées ne créent-elles pas aussi une activité économique dans le pays puisque les banques concèdent des prêts à la consommation à ceux qui n'épargnent pas. Je suis peut-être le seul économiste non agréé de tout le Canada, mais je ne comprends pas pourquoi il est mal vu d'épargner, plutôt que de dépenser.

**L'honorable M. Stevens:** C'est un peu simpliste, et ceux d'entre vous qui sont économistes me prendront peut-être à partie, mais c'est vrai. Le fait est que lorsque les épargnes sont trop élevées, le système perd un peu de son élan. Lorsque vous dites que ces épargnes sont transformées en prêts bancaires, la plupart sont destinées au gouvernement parce que son déficit est si grand qu'il lui faut emprunter quelque part. Ce qui crée un cercle vicieux. Lorsque les gens commencent à épargner par méfiance, l'économie se paralyse et le revenu fiscal n'est pas aussi soutenu qu'il pourrait l'être. Il en résulte que, dans la mesure où les épargnants paralysent l'économie, le gouvernement a besoin de plus grosses sommes pour couvrir son déficit, et il emprunte les épargnes pour que la roue continue de tourner. C'est cela qui est si mauvais en soi. Chaque milliard de dollars que le pays emprunte à 12 p. 100 d'intérêt double tous les six ans, d'où le phénomène du déficit croissant; la situation, comme vous le savez, ne cesse d'empirer.

A notre avis, si les gens participent plus activement au marché en investissant ou en achetant, ils mettent fin au cycle; des revenus sont perçus, les chômeurs retournent au travail et les usines accroissent leur capacité de production, ce qui a pour effet de réduire les déficits.

N'est-ce dû qu'à la méfiance? Nous n'en sommes pas certains. Nous croyons que la méfiance est en partie responsable, mais la situation découle également de ce que nous ayons tant encouragé les gens à investir dans un régime d'épargne retraite en outre, au point d'exagérer.

[*Text*]

I am not going to get into the Minister of Finance's field, but it is interesting when one looks at what has happened in Canada compared to the United States. In the United States there is interest deductibility, as you probably know, on everything. In the United States there is an incentive to spend, because, if a person does not spend, that person does not receive a credit against income tax for interest payments.

**Senator Godfrey:** In other words, you are suggesting people should borrow to spend.

**Mr. Stevens:** That is the way they have their system tilted in the United States. When a person borrows money down there, he can take whatever the interest factor is and apply that against income. To an American, a 12 per cent interest rate is really 8 per cent; to a Canadian, a 12 per cent interest rate is really 18 per cent, because that Canadian has to pay income tax before the 12 per cent interest required to pay off the mortgage or the car.

I want to emphasize that I do not want to get into the realm of the Minister of Finance, but we in the Department of Regional Industrial Expansion feel that we have to get that rate down so that people are more actively participating in the economy, and Investment Canada is partly designed to do that.

**Senator Godfrey:** You mentioned fresh money coming in. When I practised law, I ran into many cases in which foreign companies came to Canada and Canadian banks loaned them money to start businesses, to build factories, and everything else. If the banks heard a rumour that a German company was coming, they would send a representative off to Germany to offer that company loans.

Have you any statistics that would indicate how much money those companies actually bring in to Canada and how much they borrow from Canadian banks, which is really borrowing from the savings of Canadians? Do you have any idea what that percentage would be?

**Mr. Stevens:** We could come up with some figures on that; we do not have those at hand. I know what you are talking about, and I think there should be clarification on that. If a man is proposing a $10 million investment in the country, that does not mean he will necessarily bring in $10 million, but what that likely does mean is that he will bring in equity and may raise the rest of the money some other way. As you have said, he might borrow that from a Canadian bank or raise it in some other way.

What I want to emphasize is that it is the activity he generates that is important. Getting him here and putting in that seed money and getting an operation rolling is what we are trying to encourage.

We have 50 odd non-Canadian banks that can give that person whatever he cannot get from our domestic banks. I think once he is here he will be well served with banking services, and that type of thing. The trick is to get him here to open a business, because he will likely start expanding, and that is exactly the activity we need.

**Senator Godfrey:** You mentioned you have not turned down anyone since September 4. Like Senator Balfour, I have not

[*Traduction*]

Je ne veux pas entrer dans le domaine du ministre des Finances mais il est intéressant de comparer la situation du Canada et celle des États-Unis. Nos voisions du sud jouissent d'une déduction au titre d'intérêts, comme vous le savez sans doute, sur absolument tout. Les Américains sont poussés à dépenser, parce que ceux qui ne dépensent pas ne reçoivent pas de crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts.

**Le sénateur Godfrey:** Autrement dit, vous êtes d'avis que les gens devraient emprunter pour dépenser.

**L'honorable M. Stevens:** C'est la façon dont fonctionne le système américain. Lorsque quelqu'un emprunte de l'argent, il peut appliquer l'intérêt, quel qu'il soit, à son revenu. Pour un Américain, un taux d'intérêt de 12 p. 100 s'élève en réalité à 8 p. 100; pour un Canadien, un taux d'intérêt de 12 p. 100 équivaut en réalité à 18 p. 100, parce que le Canadien doit payer un impôt sur le revenu avant d'acquitter l'intérêt de 12 p. 100 sur son hypothèque ou son auto.

Je répète que je ne tiens pas à entrer dans le royaume du ministre des Finances mais, à l'Expansion industrielle régionale, nous estimons que ce taux doit être réduit de façon à inciter les Canadiens à participer davantage à l'économie, ce que vise en partie Investissement Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé de l'injection de nouveaux fonds. Lorsque j'exerçais le droit, j'ai eu connaissance de nombreux cas où des sociétés étrangères désireuses de s'établir au Canada avaient obtenu des prêts de banques canadiennes dans le but de construire des usines, par exemple. Si les banques entendaient dire qu'une société allemande envisageait de s'installer au Canada, elles enverraient immédiatement un représentant en Allemagne pour lui offrir des prêts.

Y a-t-il des statistiques qui révèlent les sommes que ces sociétés investissent effectivement au Canada et les sommes qu'elles empruntent des banques canadiennes, ce qui, en réalité, équivaut à emprunter des Canadiens? Avez-vous une idée de ce pourcentage?

**L'honorable M. Stevens:** Nous pourrions obtenir des données à cet égard mais nous ne les avons pas sous la main. Je sais ce dont vous voulez parler et je crois qu'il y aurait lieu de clarifier la question. Si quelqu'un propose d'investir 10 millions de dollars au Canada, cela ne signifie pas nécessairement qu'il dispose de 10 millions de dollars mais qu'il possède des capitaux propres et qu'il empruntera le reste. Comme vous l'avez dit, il peut emprunter auprès d'une banque canadienne ou se procurer les fonds autrement.

Je tiens à insister ici sur le fait que c'est l'activité qu'il crée qui est importante; l'objectif est de l'attirer ici avec ces capitaux d'amorçage pour lancer l'entreprise. C'est ce que nous tentons d'encourager.

Il existe au Canada une cinquantaine de banques étrangères qui peuvent fournir à cet investisseur ce que nos banques canadiennes lui refusent. De sorte que, une fois ici, il pourra profiter de services bancaires et autres. L'astuce est de l'inciter à lancer une entreprise ici qu'il agrandira peu après; et c'est exactement le type d'activité dont nous avons besoin.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit n'avoir rejeté aucune demande depuis le 4 septembre. Comme le sénateur Balfour, je

[*Text*]

had an opportunity of reading the bill. Is there no standard as in the old act relating to benefits to Canada that a prospective investor must go through? You are still operating under the Foreign Investment Review Act.

**Mr. Stevens:** The old act refers to "significant benefit"; the new act refers to "net benefit". If you like, I can describe why we have made that change.

One of the problems with "significant benefit" is to determine how one can judge, especially in smaller cases, that there is a significant benefit. Often these cases—and this is not widely understood under the existing act—involve very small investments. That involves someone buying a trailer camp or a hunting lodge. I am not sure why we receive so many hunting lodge requests, but if people have their eye on a hunting lodge located in northern Ontario, that has to go through FIRA. In the application it will be spelled out that they are proposing to invest $50,000 and will buy five acres of land with two cabins.

You know, if you want to say literally "significant benefit for Canada," can you honestly say that it is of significant benefit to Canada when somebody buys a $50,000 hunting lodge with two cabins? When you start weighing it, then it costs us on average approximately $6,000 to process something going through FIRA. Under the old act it used to be that 20 per cent of the cabinet agenda was taken up with FIRA cases. You literally had to have a full cabinet meeting on whether the fellow should buy that hunting lodge.

Our feeling is that, to start off with, a significant benefit is not really what you should be trying to determine. The net benefit, we feel, gives you an opportunity to weigh pluses and minuses. Often you will find that there is a plus in the fact that the fellow wants to come in and do something in Canada, but there may be a negative in that it is at a competition or there might be some other factor that you would like to weigh. We feel that if, after you weigh those things, you come out with the conclusion that it is of some net benefit to Canada, you should go ahead and approve it.

**Senator Godfrey:** Under the old act the fact that it had to be of significant benefit resulted in a sort of tradeoff. People would negotiate with FIRA and FIRA would insist upon certain things being done which they thought were of benefit to Canada in exchange for permission. In many cases that was a significant benefit to Canada, because the stipulations were put in the bargaining process. If you have a record of never turning anybody down, do you not lose any bargaining power that you might have? Your whole attitude is: "We will just open up all the investments since September 4." If I were a foreign investor, I would not pay any attention to the act any more. I would just laugh at anybody who said, "We may not approve this unless you do this, that and the other thing."

[*Traduction*]

n'ai pas eu l'occasion de lire le projet de loi. Ne contient-il aucune condition, comme l'ancienne loi, selon laquelle un investissement doit être bénéfique pour le Canada? La Loi sur l'examen de l'investissement étranger est encore en vigueur.

**L'honorable M. Stevens:** L'ancienne loi parle d'avantages sensibles, tandis que la nouvelle parle d'«avantage net». Si vous le voulez, je vous explique les raisons de cette modification.

L'un des problèmes que posait la définition d'un avantage sensible réside dans la façon de déterminer, particulièrement à l'égard des entreprises de petite envergure, ce que constitue un avantage sensible. Souvent, les investissements dont il est question sont très petits—ce que la loi actuelle n'explique pas clairement. Je vous cite l'exemple de quelqu'un qui achèterait un camp de roulottes ou un pavillon de chasse. Je ne sais pas vraiment pourquoi nous recevons tant de demandes d'acquisition de pavillons de chasse, mais si quelqu'un envisage l'achat d'un pavillon de chasse situé dans le nord de l'Ontario, il doit se conformer à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Dans sa demande, il devra bien préciser qu'il entend investir 50 000 $ et acheter cinq acres de terre et deux cabines.

Vous savez, si vous tenez à parler d'avantages sensibles pour le Canada, pouvez-vous en toute honnêteté affirmer que l'achat d'un pavillon de chasse avec ses deux cabines d'une valeur de 50 000 $ représente effectivement un avantage sensible pour le Canada? Si vous calculez, il nous coûte en moyenne quelque 6 000 $ pour traiter une demande AEIE. L'ancienne loi avait permis de remédier à la situation en délégant les tâches. Il fut un temps où les réunions du Cabinet étaient consacrés à 20 p. 100 à l'examen des demandes présentées en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il fallait littéralement consacrer une séance entière du Cabinet pour décider d'accepter ou de rejeter une demande d'acquisition d'un pavillon de chasse.

Nous estimons qu'il n'est pas vraiment nécessaire de tenter de déterminer s'il s'agit d'un avantage sensible. L'avantage net, par contre, donne l'occasion de peser le pour et le contre. Vous trouverez souvent positif que quelqu'un veuille s'installer au Canada pour lancer une entreprise; mais un autre facteur, comme la concurrence, que vous aimeriez prendre en considération pourrait constituer un point négatif. Si après avoir tenu compte de tous les facteurs, vous en venez à conclure que le projet représente un avantage net pour le Canada, vous l'approuvez.

**Le sénateur Godfrey:** Avec l'ancienne loi, le fait que le projet devait représenter un avantage sensible donnait lieu à une sorte de compromis. Les intéressés négociaient avec l'Agence et l'Agence insistait pour qu'ils prennent certaines mesures qui étaient bénéfiques pour le Canada, en échange d'une autorisation d'investir. Dans bien des cas, cela representait un avantage sensible pour le Canada parce que le processus de négociation prévu dans la loi contenait des conditions. Si vous vous faites la réputation de ne jamais rejeter personne, ne perdez-vous pas une partie de votre pouvoir de négociation? Votre attitude est d'accepter tous les projets d'investissement présentés depuis le 4 septembre. Si j'étais un investisseur étranger, je ne me préoccuperais plus de la Loi. Je me moquerais de qui-

[*Text*]

**Mr. Stevens:** Senator Godfrey, you are a very fine lawyer—

**Senator Godfrey:** Flattery will get you everywhere.

**Mr. Stevens:** —and you always pay heed to the law of the land, but on this suggestion of whether or not you have some bargaining leaver, a predecessor of mine—and I do not mean the immediate predecessor—felt that that was the way that you should perhaps administer FIRA.

Apparently, the people you dealt with at the time said that it was literally quite a bargaining session, where some company was thinking of opening up in Canada and, if they said they were going to bring in 10 engineers, he would say, "Go back and see if you could get 20." They would end up going to 13 and he would say, "Let us settle for 15."

If you are playing the world and, essentially, in a capitalist way you feel that you have the option to invest wherever you like, you find that very funny treatment especially from a government because what you are trying to establish in the country that you want to invest in is a viable business. The way they represent it to me is that they find it very strange that a government official sits there, sort of haggling over how many researchers you are going to employ. The point being missed is that that is just not the way businesses operate. Obviously, they are coming in to open up a new business in Canada because they feel there is some opportunity here. The fact that they tell you that they are going to have 10 researchers is probably what they feel the business warrants. Obviously, if they are successful, they are going to start increasing the number. When you sit down and say, "We think it would be better if you somehow came up to a higher level," I think that is a very strange thing for most capitalists to have to deal with in a business sense.

Another question that is asked concerns these conditions or undertakings and what not. We are often faced with a situation where somebody has come to Canada, makes representations, sometimes signs various letters of undertaking, and then proposes to close something down. Certainly, as a government you are very disappointed. That is not what you anticipated, but, when you read the undertakings and you turn to our friends in the Department of Justice and ask whether we can do something about it, usually it is very unclear as to what you can do in the sense that the reason that they propose to close something or lay people off is they say that market conditions have changed. They say that either the world market or something domestically has changed, and they just do not feel they can keep the plant open or the extra people working and that sort of thing. How do you cope with that? I am saying that there is this tremendous gulf that you live with between a non-interventionist approach and an interventionist approach. We are a non-interventionist government. We believe that we should scream and try to ensure that under the new act if somebody wants to do something in Canada it will be of net benefit. We would like to get a clear understanding of what

[*Traduction*]

conque m'affirmerait que mon projet sera rejeté si je ne prends pas telle ou telle mesure.

**L'honorable M. Stevens:** Sénateur Godfrey, vous êtes un très bon avocat . . .

**Le sénateur Godfrey:** La flatterie vous mènera très loin.

**L'honorable M. Stevens:** . . . et vous tenez compte des lois du pays, mais quant à savoir si l'on disposerait ou non d'un certain pouvoir de négociation, un de mes prédécesseurs, je ne veux pas dire mon prédécesseur immédiat, voyait là la façon dont il aurait peut-être fallu appliquer la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

Il semblerait que les séances de négociation étaient très animées lorsqu'il était question d'une société qui envisageait de s'installer au Canada; si elle disait entraîner avec elle dix ingénieurs, on lui rétorquait d'en amener vingt. La société acceptait de faire appel aux services de treize ingénieurs, et l'autre partie se disait prête à approuver son projet si elle engageait quinze ingénieurs.

Si vous avez des intérêts sur la scène internationale et que, essentiellement capitaliste, vous estimez pouvoir investir où que vous vouliez, vous seriez étonné de cette façon de procéder, plus particulièrement de la part d'un gouvernement, parce que votre objectif est d'investir dans une entreprise viable. La société m'a avoué trouver très étrange qu'un fonctionnaire reste là à marchander le nombre des chercheurs qu'elle engagera. On oublie que ce n'est tout simplement pas la façon dont fonctionnent les entreprises. Manifestement, si les investisseurs viennent au Canada lancer une entreprise c'est parce qu'ils estiment qu'elle offre certaines possibilités. S'ils vous disent qu'ils vont recruter dix chercheurs c'est parce qu'ils estiment ce nombre justifié. Bien sûr, si leur projet réussit, ils augmenteront leurs effectifs. Si vous leur dites qu'il vaudrait mieux engager un plus grand nombre d'employés, la plupart des capitalistes trouveront très étrange cette attitude à l'égard des affaires.

Les conditions ou les engagements sont un autre élément qui motive certaines questions. Il arrive souvent qu'un investisseur soit venu au Canada, qu'il ait formulé des observations, qu'il ait même signé diverses lettres d'engagement, pour envisager ensuite de fermer l'entreprise. Bien sûr, le gouvernement en est très déçu. Ce n'est pas ce à quoi il s'attendait mais, après lecture du bilan de l'entreprise et consultation du ministère de la Justice pour voir quelles sont les options possibles, il lui est généralement très difficile de savoir ce qui lui reste à faire car si l'entrepreneur envisage de fermer ou de mettre à pied les employés, c'est que les conditions du marché ont changé. Les investisseurs affirment alors que le marché mondial ou que le climat économique national ont changé et qu'ils ne croient pas pouvoir continuer d'exploiter l'entreprise ou de garder tant d'employés, par exemple. Que faire dans une situation pareille? A mon avis, il y a une différence énorme entre une approche non interventionniste et une approche interventionniste. Le gouvernement canadien est non interventionniste. Nous estimons devoir vraiment faire en sorte que, en vertu de la nouvelle loi, si un investisseur veut mettre un projet sur pied au Canada, ce projet devra représenter un avantage net pour le

[*Text*]

they propose if it is a reviewable item. On the other hand, we feel that we are only being realistic, if we realize that you might want undertakings and representations; but in reality the person is going to have to run a viable business. If he tells you in due course that he has changed plans, you might try to persuade him to do something differently, but, essentially, we have more to gain by being non-interventionist rather than too heavy handed in forcing or prosecuting or whatever you might want to do.

What we are talking about, was I thought, put into its starkest extremes in the other place when the comparable committee was reviewing this legislation. Steve Langdon, the Socialist, asked me whether I realized that it is a tremendous privilege for people to come into Canada as investors. That showed me the gulf. I do not think he has any realization that the international capitalistic world does not necessarily look upon it as a privilege to come into Canada in the sense that it is more of a privilege than going to the United States or some other place. If you start treating it as if they are practically queued up waiting to put their money in here, you can see that you are going to get a very negative reaction. The way the capitalist reacts negatively, he just does not invest. He feels that that is his option.

When you are weighing, how do you get undertakings or how do you identify significant benefits and that type of thing? The two examples which I could give you, which are the largest clearances that FIRA has ever had to deal with, are the Chevron purchase of Gulf and the Texaco deal. We feel we ended up with perhaps the most meaningful undertakings that FIRA has ever achieved.

Texaco agreed to privatize by selling off 12 million shares of their stock in the open market. At that time, they felt the market would probably be receptive. The market was not only receptive; it over-subscribed to the level of 14 million shares. Nearly $500 million of Canadian investment was made in those Texaco shares.

**Senator Sinclair:** Would you like to tell us what happened?

**Mr. Stevens:** Price-wise?

**Senator Godfrey:** I asked someone in the investment community to explain why Texaco sold off those shares, and they told me it was because the parent company needed the money. I am afraid this person I spoke to did not give you the credit for the sale of those shares.

**Mr. Stevens:** The person you were talking to was perhaps referring to Chevron. Chevron was in a lot of debt as a result of various transactions. They have said that, to the end of April, they are willing to earnestly entertain a desire to buy their whole block, that is, their whole 60 per cent interest which they have in Gulf Canada. There is interest. Whether they will be able to finally agree on a price, of course, we do not know.

I did not follow the history of the Texaco stock. I must say, however, if we are looking for more Canadian investment in these companies, we cannot have it both ways. We cannot have

[*Traduction*]

Canada. Il nous faut bien comprendre ses plans s'ils sont sujet à examen. Par ailleurs, il nous faut faire preuve de réalisme car l'entrepreneur veut que son projet soit viable, même si nous voulons des engagements et des observations de sa part. Si, à un moment donné, il nous dit avoir changé ses plans, nous pourrions tenter de le persuader d'entreprendre autre chose mais, essentiellement, nous avons davantage à gagner en n'intervenant pas qu'en lui imposant nos idées ou qu'en le poursuivant en justice.

Je pensais que ce dont nous parlions avait été envisagé d'un point de vue extrémiste par le comité compétent de l'autre chambre lorsqu'il examinait le projet de loi. Steve Langdon, le socialiste, m'a demandé si j'étais conscient de l'importance du droit que nous concédions aux immigrants désireux d'investir au Canada. Cela m'a fait prendre conscience de l'abîme. Je ne pense pas qu'ils se rendent compte que le monde capitaliste ne considère pas forcément comme un droit le fait de venir au Canada, pas plus qu'aux États-Unis ou qu'ailleurs. Si vous vous imaginez qu'ils font la queue pour investir leur argent chez nous et que vous les traitez en conséquence, attendez-vous à une réaction très négative qui, de la part d'un capitaliste, se traduit par un refus d'investir, car il estime que cette décision lui appartient.

Il faut prendre en considération la nature des projets et déterminer les avantages que, par exemple, le projet pourrait représenter pour le Canada. Les deux exemples que je pourrais vous citer, qui sont les deux plus importants projets que l'Agence ait jamais eu à examiner, sont l'achat de Gulf par Chevron et l'entente conclue au sujet de Texaco. En fin de compte, l'Agence a peut-être réussi à tenir le plus important de tous ses engagements.

Texaco avait accepté la privatisation par la vente de 12 millions de ses parts sur le marché. A cette époque, Texaco s'attendait à ce que le marché soit réceptif. Non seulement le marché a-t-il été réceptif mais il a absorbé 14 millions de parts. En fait, les Canadiens ont investi près de 500 millions de dollars dans des parts de Texaco.

**Le sénateur Sinclair:** Pourriez-vous nous dire ce qui s'est passé?

**L'honorable M. Stevens:** Vous voulez parler des prix?

**Le sénateur Godfrey:** J'ai demandé à un membre du milieu des investisseurs de m'expliquer pourquoi Texaco avait vendu ses parts et il m'a répondu que c'était parce que la société-mère avait besoin d'argent. Je crains qu'il n'ait pas reconnu la valeur de votre intervention dans la vente de ces parts.

**L'honorable M. Stevens:** Il a peut-être confondu avec Chevron. Chevron s'est retrouvé très endettée, à la suite de diverses transactions. La société a déclaré que d'ici la fin d'avril elle était disposée à accepter des offres d'achat pour son bloc d'actions, c'est-à-dire les 60 p. 100 d'actions qu'elle détient dans Gulf Canada. Il y a des intéressés. Nous ne savons pas, il va sans dire, si on pourra s'entendre sur le prix.

Je n'ai pas suivi l'évolution des actions de Texaco. Je dois dire, toutefois, que si nous voulons accroître la participation canadienne dans ces entreprises, il faut choisir. Nous ne pou-

[*Text*]

them offering shares, and Canadians buying, and then saying that the share was sold off. All you can expect is that, hopefully, a fair opportunity is given to Canadians to participate. That is what occurred in that case.

**Senator Balfour:** The minister said "privatize," and I think he meant to say "Canadianize."

**Mr. Stevens:** Yes, I did.

**Senator Balfour:** This was Canadianization.

**Mr. Stevens:** It was in the market in the sense that there was roughly 10 per cent of Texaco shares in public hands, and they agreed to sell approximately 10 per cent more, but they owned the shares.

**Senator Balfour:** Through Canadian shareholders?

**Mr. Stevens:** Yes.

**Senator Sinclair:** Under clause 20 of the bill, as I read it, the factors that have to be taken into account are exactly the same as they were in the Foreign Investment Review Act; is that correct?

**Mr. Stevens:** Subclause (f) is new.

**Senator Sinclair:** Surely, anyone who goes into the export market has to make that decision in any event.

**Mr. Stevens:** I am glad you raised this point. This is a very significant omission from the existing act in that, when you are trying to assess whether it is of significant benefit to Canada, there is no reference to any export potential. There is no indication that the law-makers wanted FIRA to, in effect, take that into account in determining whether it was of significant benefit to Canada. We felt that, by adding, "Canada's ability to compete in world markets," that was the type of direction we wanted to give to some kind of regulatory agency.

Surely, that is one of the more significant things, if they are proposing to use Canada, not only because of our domestic market, but also to get into the world markets.

**Senator Sinclair:** Was it not implicit in (a) before?

**The Chairman:** Would you identify the section?

**Senator Sinclair:** It is clause 20 of the bill. Was it not implicit in section 20(a) before?

**Mr. Stevens:** You can read anything you like into it, but what I am saying is, if you read the FIRA Act, it did not have the world orientation specifically.

**Senator Sinclair:** Was it not implicit in the question of economy and job creation?

[*Traduction*]

vons les laisser offrir leurs actions et les laisser acheter par les Canadiens et dire ensuite qu'elles ont toutes été liquidées. Tout ce à quoi vous pouvez vous attendre, avec optimisme, c'est que l'on accorde la chance aux Canadiens de participer. C'est ce qui c'est produit dans ce cas.

**Le sénateur Balfour:** Le Ministre a dit «privatiser» et je crois qu'il voulait plutôt dire «canadianiser».

**L'honorable M. Stevens:** Oui, vous avez raison.

**Le sénateur Balfour:** Il s'agissait de canadianisation.

**L'honorable M. Stevens:** Elles étaient sur le marché en ce sens qu'environ 10 p. 100 des actions de Texaco étaient détenues par des particuliers et que l'entreprise a accepté d'en vendre environ 10 p. 100 de plus, mais les actions lui appartenaient.

**Le sénateur Balfour:** Par l'intermédiaire d'actionnaires canadiens.

**L'honorable M. Stevens:** Oui.

**Le sénateur Sinclair:** En vertu de l'article 20 du projet de loi, dans sa forme actuelle, les facteurs dont il faut tenir compte ne sont-ils pas exactement les mêmes que dans la Loi sur l'examen de l'investissement étanger?

**L'honorable M. Stevens:** L'alinéa (f) est nouveau.

**Le sénateur Sinclair:** Il va sans dire que quiconque se lance sur les marchés d'exportation doit prendre cette décision de toute façon.

**L'honorable M. Stevens:** Je suis content que vous souleviez ce point. Il s'agit là d'une omission très importante par rapport à la loi actuelle, en ce sens que lorsque vous tentez de déterminer si l'investissement est à l'avantage du Canada, il n'est pas question de débouchés sur les marchés d'exportation. Rien ne porte à croire que les législateurs voulaient que l'AEIE, en fait, en tienne compte lorsqu'il lui fallait déterminer si l'investissement comportait des avantages importants pour le Canada. Nous avons cru que l'expression «compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux» représentait bien l'orientation que nous voulions donner à un organisme de réglementation.

De toute évidence, il s'agit là d'une des choses les plus importantes s'ils se proposent d'utiliser le Canada, non seulement en raison de notre marché intérieur mais encore pour avoir accès aux marchés mondiaux.

**Le sénateur Sinclair:** Ne le disait-on pas auparavant implicitement à l'alinéa *a*)?

**Le président:** De quel article parlez-vous?

**Le sénateur Sinclair:** Il s'agit de l'article 20 du projet de loi. Ne le disait-on pas implicitement à l'alinéa 20 *a*) auparavant?

**L'honorable M. Stevens:** Vous pouvez l'interpréter comme vous voulez, mais ce que je dis c'est que dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger il n'est pas question en termes précis d'orientation mondiale.

**Le sénateur Sinclair:** Ne le disait-on pas implicitement lorsqu'on parlait d'activité économique et de création d'emplois?

[*Text*]

**Mr. Stevens:** If you want to say it was implicit, so be it. What we are saying is that we are giving a clearer signal.

**Senator Sinclair:** I understand it is clearer when it is stated.

**Mr. Stevens:** I would also mention that clause 20(e) contains the words "cultural policies." That is different from the present act.

**Senator Sinclair:** You made a point with Senator Godfrey as to the distinction between "significant benefit" and "net benefit." The operative word, I believe, is "benefit," and the adjective applying to it is where the difference lies; am I correct? I mean, it is just a straight question of interpretation. You have on your right a distinguished draftsman in legal matters.

**Mr. Stevens:** I can tell you in practice what is the general reaction. If you are processing an application and you are told that the test you have to determine is whether it is of significant benefit to Canada, to me "significant" has a different connotation from "net." You must remember, we did get the *Oxford Dictionary* out to see just what "significant" means. It means "major."

**Senator Sinclair:** It means "measureable."

**Mr. Stevens:** It means more than that. Our feeling is that the more accurate way to reflect, presumably, what you should be looking for is whether there is a net benefit to Canada. That is why we feel the word "net" is of significance more than "significant."

**Senator Sinclair:** When you review an application, it is a subjective matter, subject to the interpretation of specifics that are brought before you. Under FIRA and under this proposed legislation, you have wide discretion, and the decision is subjective; is that not correct?

**Mr. Stevens:** That is one of the things the would-be investors dislike. You are often told that they are not clear on what conditions they have to meet. Some applications are cleared and some are not. It is more of a subjective matter.

**Senator Sinclair:** Isn't that so no matter where you go? If you have a review in order to protect nationalistic interests, or for whatever reason, does that not necessarily have to be subjective in large degree because the situation is not measureable in all respects? If you look at acts of various countries, you will see that they all have a subjective aspect to them. Would you agree with that? You mentioned the United States. I try to get into the United States on business, Mr. Minister, and I will tell you that it is damn tough.

**Mr. Stevens:** Even without FIRA, if you tried, in reverse, to get into Canada in the railway business, say—

**Senator Sinclair:** Never mind the railway business.

[*Traduction*]

**L'honorable M. Stevens:** Si vous voulez dire que c'était sous-entendu, d'accord. Ce que nous disons c'est beaucoup plus clair maintenant.

**Le sénateur Sinclair:** Je conviens que c'est plus clair lorsqu'on le dit en toutes lettres.

**L'honorable M. Stevens:** Je vous signale également que l'alinéa 20 *e*) contient les mots «politique nationale en matière culturelle». Il n'en est pas question dans la loi actuelle.

**Le sénateur Sinclair:** Au cours de votre dialogue avec le sénateur Godfrey vous avez parlé d'une distinction entre «avantage sensible» et «avantage net». Le mot à retenir je crois est «avantage» et c'est l'adjectif qui l'accompagne qui fait la différence; je veux dire par là qu'il s'agit d'une simple question d'interprétation. Vous avez à votre droite un distingué rédacteur juridique.

**L'honorable M. Stevens:** Je puis vous dire, en pratique, ce qu'est la réaction générale. Si vous étudiez une demande et qu'on vous dit que vous devez déterminer si l'investissement représente un avantage pour le Canada, «sensible» n'a pas pour moi le même sens que «net». Vous devez vous rappeler, que nous avons consulté le dictionnaire pour vérifier le sens de «sensible». Cet adjectif signifie «notable».

**Le sénateur Sinclair:** Il signifie «appréciable».

**L'honorable M. Stevens:** Il veut dire plus que cela. Nous estimons que probablement la façon la plus juste de s'exprimer, c'est-à-dire ce qu'il faut rechercher, c'est de déterminer si l'investissement sera à l'avantage net du Canada. C'est la raison pour laquelle l'adjectif «net» est plus approprié que l'adjectif «sensible».

**Le sénateur Sinclair:** L'examen d'une demande est subjectif en ce sens qu'il repose sur l'interprétation des renseignements que l'on vous soumet. L'AEIE et le projet de loi actuel ne vous laissent-ils pas une grande discrétion et votre décision n'est-elle pas subjective?

**L'honorable M. Stevens:** C'est une des choses que les aspirants investisseurs n'aiment pas. Il leur arrive souvent de nous dire qu'ils ne comprennent pas bien les conditions qui leur sont imposées. Certaines demandes sont acceptées d'office alors qu'il n'en va pas de même pour d'autres. C'est beaucoup plus une question subjective.

**Le sénateur Sinclair:** N'est-ce pas le cas, peu importe où vous allez? Si vous procédez à un examen pour protéger des intérêts nationalistes ou pour quelque autre raison, celui-ci ne doit-il pas nécessairement être très subjectif du fait que la situation n'est pas mesurable à tous les égards? Si vous jetez un coup d'œil sur les lois de divers pays, vous verrez qu'elles contiennent toutes un aspect subjectif. Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point? Vous avez parlé des États-Unis. J'ai essayé d'y faire des affaires, monsieur le Ministre, et permettez-moi de vous dire que c'est très dur.

**L'honorable M. Stevens:** Même sans l'AEIE, si vous essayiez d'investir au Canada dans l'industrie ferroviaire, disons . . .

**Le sénateur Sinclair:** Que nous importe l'industrie ferroviaire.

[*Text*]

**Mr. Stevens:** You would still have the same obstacles coming into Canada without a FIRA. Try to go into the banking business in Canada without a FIRA. Try to go into the insurance business in Canada without a FIRA.

**Senator Sinclair:** Let us consider the situation with respect to mining in Canada and mining in Australia.

**Mr. Stevens:** I am not that familiar with Australian laws.

**Senator Sinclair:** What about the manufacturing of household appliances in the United States as against coming into Canada?

**Mr. Stevens:** What laws are you referring to?

**Senator Sinclair:** We tried to take over Kitchen Aid and you remember what happened. The case ended up in the Senate of the United States and before the courts in Ohio. We were unable to complete the deal. Everywhere you go some problems arise. You mentioned Japan. It is pretty difficult to start a business in Japan, such as, say, a distilling business.

**Mr. Stevens:** You obviously followed the traditions of our bill. We are not saying that everything is open. We are saying that, in the case of acquisitions of less than $5 million, we do not see a need to scrutinize or to review. In the case of indirect acquistions involving a Canadian investment of $50 million, we do not think it necessary to have a review.

We are not swinging the door open to the extent that there will not be a review on the acquisition side. There is also the need for review from a cultural point of view, and so forth.

**Senator Sinclair:** I agree that Bill C-15 doesn't open the door wide for all types of investments and all types of acquisitions. I understand that perfectly.

In respect of many of these acquisitions, the regional or local input can be very germane. Under the proposed act, you become the conscience of Canada. You, and not the cabinet, decide whether or not a given acquisition or investment results in a net benefit for Canada.

Do you think that your having that tremendous responsibility in your hands, without the input of your colleagues, as exists under the present law, is an improvement?

**Mr. Stevens:** Our feeling is that there will not be that much practical difference. At the present time, any application that comes to us is referred to each department of government that would have some interest in it. In addition to the departmental input, the provinces are consulted as to their views. They are asked to take a position of opposition or otherwise and to state their reasons for that position.

Under the proposed act, that would not change. There will still be the same references. What we feel the new act would do is to make it clear what we think is the practical way by

[*Traduction*]

**L'honorable M. Stevens:** Vous vous heurteriez aux mêmes obstacles pour venir au Canada si la loi sur l'examen de l'investissement étranger n'existait pas. Essayez de vous tailler une place dans le secteur bancaire ou sur le marché de l'assurance au Canada sans Agence d'examen de l'investissement étranger.

**Le sénateur Sinclair:** Prenons par exemple l'industrie minière au Canada et en Australie.

**L'honorable M. Stevens:** Je connais mal les lois australiennes.

**Le sénateur Sinclair:** Et qu'en est-il de la fabrication d'appareils ménagers aux États-Unis?

**L'honorable M. Stevens:** A quelles lois songez-vous?

**Le sénateur Sinclair:** Nous avons essayé de prendre le contrôle de Kitchen Aid et vous vous rappelez ce qui s'est produit. L'affaire est allée jusqu'au Sénat américain et devant les tribunaux de l'Ohio. Nous n'avons pu conclure le marché. Partout où vous allez, des problèmes se posent. Vous avez parlé du Japon. Il est très difficile de lancer une affaire au Japon, une distillerie par exemple.

**L'honorable M. Stevens:** Vous avez de toute évidence suivi l'évolution de la situation. Nous ne disons pas que tout est permis, mais bien que pour les acquisitions de moins de 5 millions de dollars, nous ne voyons pas la nécessité d'un examen approfondi ou d'une étude. Pour les acquisitions indirectes impliquant un investissement canadien de 50 millions de dollars, nous ne croyons pas qu'un examen s'impose.

Nous n'ouvrons pas toutes grandes nos portes du simple fait que les projets d'acquisition de cet ordre ne seront pas étudiés. Il y a également la nécessité d'un examen d'un point de vue culturel, etc.

**Le sénateur Sinclair:** Je reconnais que le projet de loi C-15 n'ouvre pas largement la porte à tous les types d'investissements et à tous les types d'acquisitions. Je comprends cela parfaitement.

En ce qui concerne un bon nombre de ces acquisitions, l'apport régional peut être très apparenté à l'apport local. Aux termes de la nouvelle loi, vous deviendrez la conscience du Canada. C'est vous et non le Cabinet qui déterminerez si une acquisition ou un investissement donné sera vraisemblablement un avantage net pour le Canada.

Croyez-vous que cette incroyable responsabilité que l'on vous confère, vos collègues n'ayant plus leur mot à dire comme c'est le cas en vertu de la loi actuelle, constitue une amélioration?

**L'honorable M. Stevens:** Nous ne croyons pas que dans la pratique cela fasse une différence énorme. A l'heure actuelle, toute demande qui nous est présentée est renvoyée à tout ministère qui s'en trouve visé. Nous consultons également les provinces. On leur demande de prendre position et d'étayer leur décision.

La nouvelle loi ne changerait rien à cet égard. Nous procéderons de la même manière. La nouvelle loi, selon nous, établira clairement la façon pratique de procéder. Il ne faudrait

[*Text*]

which to get these matters moving through the process. It should not be the case that 20 per cent of the agenda of cabinet should be taken up with these kinds of applications. Those who have sat in cabinet will be aware of how difficult it is to handle these applications. They come in at the rate of 100 a month—

**Senator Sinclair:** Of course, the fact that the review criteria would be raised would materially reduce that volume. What would you say would be the number of applications under the proposed Canada Investment Act?

**Senator Balfour:** I do not believe the witness finished his answer.

**Mr. Stevens:** As far as the new act is concerned, we do not think it will result in any material difference over the present situation. One senses very quickly where the controversy lies. Either a department will flag it for you or a province will flag it for you. As soon as one runs into that, the matter goes to cabinet.

When cabinet met on Tuesday, there were two cases brought before it, and the reason they were brought before cabinet is that there was some concern in relation to them.

**Senator Sinclair:** That would happen under the new act?

**Mr. Stevens:** Yes. There would be no change in that respect.

**Senator Sinclair:** Under Canadian law, certain industries or sectors of the economy are restricted insofar as foreign investment is concerned. I am thinking of the airlines, banks, and so forth. The same would apply to certain financial institutions under provincial jurisdiction.

**Mr. Stevens:** And the railways.

**Senator Sinclair:** Yes. Why would you view the energy sector as being of any less importance to the well-being of the Canadian economy than the banking sector?

**Mr. Stevens:** I do not think I would want to say that it is.

**Senator Sinclair:** But there is a limitation in respect of the banking sector of a 10 per cent foreign holding. In addition, as I recall the provisions of the Bank Act, non-resident shareholders cannot even vote.

**Mr. Stevens:** Beyond 25 per cent, yes.

**Senator Sinclair:** If I am an American resident, I do not think I would even get a proxy under the Bank Act. I am subject to correction on that.

**Mr. Stevens:** The provision states that no one can own over 10 per cent and, in the aggregate, foreigners cannot own over 25 per cent.

**Senator Sinclair:** I am speaking now of the voting rights. I do not think that non-resident shareholders can even vote.

**Mr. Stevens:** Oh yes.

[*Traduction*]

plus que 20 p. 100 des travaux du Cabinet soient consacrés à l'étude de ces demandes. Ceux qui ont siégé au Cabinet savent combien il est difficile de les traiter. Nous en recevons 100 par mois.

**Le sénateur Sinclair:** Naturellement, le fait que les critères d'examen seraient relevés réduirait le volume. Quel serait selon vous le nombre de demandes présentées en vertu de la nouvelle Loi sur Investissement Canada?

**Le sénateur Balfour:** Je ne crois pas que le témoin ait fini de répondre.

**L'honorable M. Stevens:** Nous ne croyons pas qu'il y aura énormément de différence par rapport à la situation actuelle. On repère très vite le point controversé. Un ministère ou une province nous le signale. Dès que cela se produit, la question est soumise au Cabinet.

Le Cabinet a étudié deux cas de ce genre mardi dernier.

**Le sénateur Sinclair:** La situation serait inchangée en vertu de la nouvelle loi?

**L'honorable M. Stevens:** Oui. Il n'y aurait aucun changement à cet égard.

**Le sénateur Sinclair:** En vertu de la Loi actuelle, certaines industries ou certains secteurs de l'économie se voient imposer des restrictions en matière d'investissements étrangers. Je songe aux sociétés aériennes, aux banques, etc. Les mêmes restrictions s'appliqueraient à certaines institutions financières ayant des chartes provinciales.

**L'honorable M. Stevens:** Et aux sociétés ferroviaires.

**Le sénateur Sinclair:** Oui. Pourquoi le secteur énergétique serait-il, selon vous, moins important que le secteur bancaire pour la santé de l'économie canadienne?

**L'honorable M. Stevens:** Je ne crois pas que je voudrais dire que c'est le cas.

**Le sénateur Sinclair:** Mais pour le secteur bancaire, vous limitez à 10 p. 100 le volume d'actions pouvant appartenir à des non-Canadiens. En outre, si j'ai bonne mémoire, en vertu de la Loi sur les banques, les actionnaires non-résidents ne peuvent même pas voter.

**L'honorable M. Stevens:** S'ils détiennent plus de 25 p. 100 des actions.

**Le sénateur Sinclair:** Un résident américain, ne pourrait même pas, je crois, obtenir une procuration en vertu de la Loi sur les banques. Qu'on me corrige si je me trompe.

**L'honorable M. Stevens:** La disposition prévoit que personne ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions et, dans l'ensemble, les étrangers ne peuvent en détenir plus de 25 p. 100.

**Le sénateur Sinclair:** Je parle des droits de vote. Je ne crois pas que les actionnaires non-résidents puissent même voter.

**L'honorable M. Stevens:** Oh! oui.

[*Text*]

**Senator Sinclair:** They can?

**Mr. Stevens:** Oh yes—but not over 25 per cent.

**Senator Sinclair:** I shall have to check the statute in that respect.

**Mr. Stevens:** I think I am right on that.

**Senator Sinclair:** In any event, there is no such limitation in the energy sector, notwithstanding that there are times when energy can become critical to the economic well-being of the country. We have experienced times when decisions were being made extra-territorially, if I may put it that way.

That is not something that concerns you?

**Mr. Stevens:** You are dealing with two quite difference problems. The reason the banking sector is as tightly controlled as it is is its importance in terms of the ongoing monetary system of the country. The banks, basically, constitute that rim outside of the Bank of Canada around which the whole economy of the country works. If that sector were subject to significant takeover by non-Canadian interests, the economy of the country in a day-to-day sense could be unduly influenced by those non-resident interests. While energy is a crucial and important resource, I suggest to you that it does not have the day-to-day significance in terms of the overall economy that the banking sector has. Regardless of who owns the corporate entity, the energy sector, as the previous government demonstrated in spades, is completely at the mercy of the Government of Canada. The previous government chose to actually expropriate 25 per cent of the holdings of some companies because it felt that was warranted.

In short, the ownership of the corporate entity, whether it be Canadian or non-Canadian, does not in any way override the laws of the land. The corporate entity, regardless of ownership, is subject to the laws of the land.

The distinction as between the energy and banking sectors is that the banking sector deals, on a daily basis, with the very fibre of the whole monetary system of the country. As such, it is a significantly different area.

**Senator Sinclair:** Mr. Minister, I suppose there may be room for people to disagree in that respect. There is no doubt that fossil fuels became critical in terms of the ongoing well-being of the economy of our country.

Mr. Chairman, I have taken up a lot of time. I want to thank the minister for his answers. I look forward to having the opportunity of pursuing other matters with him at a later date. I am thinking specifically of the distinction that this bill draws between what I call small business and significant business, if I may use that term.

**Mr. Stevens:** Incidentally, the committee may be interested to know just what we do catch in the new bill. On acquisitions, we catch 91 per cent of the dollar value that was reviewed in 1983. In other words, if you take 1983 as your benchmark, if this new act had been in place, we would catch 91 per cent of the dollar value. But we catch only 20 per cent of the actual applications, so far as direct acquisitions are concerned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Sinclair:** Ils le peuvent?

**L'honorable M. Stevens:** Oh! oui—mais à condition de ne pas avoir plus de 25 p. 100 des actions.

**Le sénateur Sinclair:** Il faudra que je vérifie la loi à cet égard.

**L'honorable M. Stevens:** Je crois avoir raison sur ce point.

**Le sénateur Sinclair:** De toute façon, aucune limite semblable n'est imposée dans le secteur énergétique, même s'il arrive que l'énergie puisse constituer un élément crucial de notre économie. Il est déjà arrivé que des décisions soient prises extra-territorialement, si je puis m'exprimer ainsi.

Ce n'est pas quelque chose qui vous inquiète?

**L'honorable M. Stevens:** Vous parlez là de deux problèmes très différents. Si le secteur bancaire est assujetti à des contrôles très serrés, c'est en raison de l'importance qu'il revêt pour le système monétaire de notre pays. Les banques, fondamentalement, constituent ce cercle à l'extérieur de la Banque du Canada autour duquel gravite toute l'économie de notre pays. S'il fallait que ce secteur tombe entre les mains d'intérêts non canadiens, notre économie pourrait être indûment influencée par ces intérêts. Bien que le secteur de l'énergie constitue une ressource vitale et importante, permettez-moi de vous dire qu'il ne revêt pas la même importance que le secteur bancaire. Peu importe à qui appartient la société, le secteur énergétique, comme l'a démontré souvent l'ancien gouvernement, est entièrement à la merci du gouvernement canadien. Le gouvernement précédent a choisi d'exproprier 25 p. 100 des parts de certaines compagnies parce qu'il estimait qu'il était justifié de ce faire.

Bref, les propriétaires d'une société, qu'ils soient Canadiens ou non Canadiens, ne peuvent en aucune façon outrepasser les lois nationales. La société, peu importe à qui elle appartient, est assujettie aux lois du pays.

Une distinction à faire entre le secteur énergétique et le secteur bancaire, c'est que les activités quotidiennes du second sont le fondement même du système monétaire. Il s'agit d'un domaine très différent.

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le Ministre, je suppose qu'on peut ne pas être d'accord là-dessus. Il n'y a pas de doute que les réserves de combustible fossile ont atteint un point où notre économie s'est trouvée menacée.

Monsieur le président, je parle déjà depuis un bon moment. Je veux remercier le Ministre de ses réponses. J'espère que je pourrai lui poser d'autres questions à une autre occasion, notamment en ce qui concerne la distinction qu'établit ce projet de loi entre ce que j'appelle les petites entreprises et les entreprises importantes, si je puis me permettre d'utiliser cet abjectif.

**L'honorable M. Stevens:** Au fait, vous voulez peut-être savoir exactement ce que prévoit le nouveau projet de loi. En ce qui a trait aux acquisitions, il nous revient 91 p. 100 de la valeur (en dollars) révisée en 1983. Autrement dit, si vous considérez cette année-là comme ligne de démarcation, si le nouveau projet de loi avait été adopté, nous aurions retiré 91 p. 100 de la valeur. Mais nous ne retirons que 20 p. 100 de toutes les demandes effectives d'acquisitions.

[*Text*]

**Senator Sinclair:** That is an answer to my question concerning what that would have done to your Cabinet load. It would have reduced it 80 per cent.

**Mr. Stevens:** In that category.

**Senator Corbin:** I would like to ask the minister why it is that in the information kit provided to us, in the paper entitled "Comparison of the Key Features of the Existing Foreign Investment Review Act and the Current Proposals for the Investment Canada Bill", the English is quite different from what was presented to us in French. Specifically, I would like to know why you have struck out, in the English text, the initial reference to the act as it now exists. I quote in French.

> . . . loi actuele, rédaction verbeuse, négative, gauche, désorganisée . . .

I would like to know why it is that in the English text they do not carry that affirmation. Were these two versions written at different times? Which one has the official seal?

**Mr. Stevens:** I will ask Mr. Labbé to reply to that.

**Mr. Paul Labbé, Commissioner, Foreign Investment Review Agency:** I must apologize to honourable senators. I believe we are dealing with two versions of this document. We will correct that.

**Senator Corbin:** I am going by what I find in my kit. I find that the French copy differs substantially.

**The Chairman:** What is the document, senator? Is that the news release?

**Senator Corbin:** I am referring to the one without a heading. It is plain. This came in the kit that was delivered to us today. Anyhow, I have made my point. Perhaps the officials will clear this matter up.

**Mr. Labbé:** In defence I can only say that it may be a simpler English version. However, the bill has not changed.

**Senator Corbin:** The bill has not changed, but I think we should be presented with consistent and parallel information in both official languages—

—sur les deux textes à la fois. Je veux savoir à quoi m'en tenir exactement, parce que ces affirmations indiquent quand même quels sont les intentions et les objectifs du ministère.

Atout événement . . .

I would like to put an initial question to the minister. He will understand why I am asking this question from my ensuing questions. What principal statutes come under your purview, your jurisdiction, currently, in terms of the economic development portfolio—generally speaking?

**Mr. Stevens:** To give you a more meaningful answer, I should take that question as notice and provide you with a list of the various acts with which I am involved. I have the Cape Breton Development Corporation, the Canadian Development Corporation, CDIC, and so on. The other thing that perhaps

[*Traduction*]

**Le sénateur Sinclair:** Voilà qui répond à la question que j'ai posée en demandant ce qui serait arrivé à votre charge de travail. Elle s'en serait trouvée réduite de 80 p. 100.

**L'honorable M. Stevens:** Pour cette catégorie d'acquisitions, oui.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais demander au Ministre pourquoi, dans la trousse d'information qui nous a été remise, la version anglaise du document intitulé «Principales caractéristiques de la Loi actuelle sur l'examen de l'investissement étranger en comparaison du projet de loi sur Investissement Canada» est très différente de la version française. Plus précisément, j'aimerais savoir pourquoi vous avez rayé de la version anglaise le premier renvoi au libellé actuel de la loi. Et je cite:

> . . . loi actuelle, rédaction verbeuse, négative, gauche, désorganisée . . .

J'aimerais savoir pourquoi le texte anglais ne reprend pas la même affirmation. Ces deux versions ont-elles été rédigées à des moments différents? Laquelle est officielle?

**L'honorable M. Stevens:** Je demanderais à M. Labbé de répondre à cette question.

**M. Paul Labbé, commissaire, Agence de l'examen de l'investissement étranger:** J'offre mes excuses aux honorable sénateurs. Je crois que nous avons ici deux versions du même document. Nous allons y remédier.

**Le sénateur Corbin:** Moi, je vous dis ce qu'il y a dans ma trousse d'information. Je constate que la version française est tout à fait différente de la version anglaise.

**Le président:** Quel est ce document, sénateur? S'agit-il du communiqué?

**Le sénateur Corbin:** Non, il s'agit de celui qui n'a pas de titre. Rien n'est inscrit à l'entête. Il faisait partie de la trousse d'information qui nous a été remise aujourd'hui. De toute façon, j'ai dit ce que j'avais à dire, j'espère que les fonctionnaires pourront régler le problème.

**M. Labbé:** Tout ce que je peux dire, c'est qu'il s'agit peut-être d'une version anglaise simplifiée. Toutefois, le projet de loi ne change pas, lui.

**Le sénateur Corbin:** Le projet de loi demeure le même, mais je pense que l'on devrait nous donner une information uniforme et parallèle dans les deux langues officielles.

I want to know where we stand since both documents reflect the airms and objectives of the Department.

In any event . . .

J'aimerais poser une question au Ministre; il saura dans quelques instants de quoi je parle. Actuellement, en ce qui a trait à l'expansion économique en général, quelles lois sont de votre compétence?

**L'honorable M. Stevens:** Je voudrais vous donner une réponse précise; je vais donc prendre note de votre question et vous dresser une liste des diverses lois dont je suis responsable. Il y a la Loi sur la Société de Développement du Cap-Breton, celle sur la Corporation de développement du Canada, la

[*Text*]

becomes somewhat complicated is that certain of the powers we have come from references to more general acts. They will say "The Minister of DRIE has responsibility for this". Then, Regional Economic Expansion, the old department, comes under our wing. We pick up a lot of that type of legislation. I believe Mr. Labbé has a list of them.

**Mr. Labbé:** I have some. I am only responsible for FIRA. There certainly is the DRIE Act. There is the Small Business Loans Act, FIRA, CDC, CDIC, the Federal Business Development Bank.

**Senator Corbin:** What does "DRIE" mean?

**Mr. Labbé:** It is the Department of Regional Industrial Expansion.

**Senator Corbin:** So the minister is charged with Regional Development Incentive Programs? That perhaps is a more direct and fair question to put. Nevertheless, I certainly welcome your suggestion that you will table with this committee a list of the acts which come under your purview. I believe that would be helpful.

I then notice, in reading both the bill and some of the information papers submitted to us—this follows some of the questions put by Senator Sinclair, but it takes an altogether different approach—that under this act, you, as a minister, are given substantially more discretion than exists at present under the Foreign Investment Review Agency Act. You have much more discretion, and, I would suggest, much more leverage, under the rules and regulations, to accept or to reject, and so on, without necessarily having to go through a complete process of consultations with your cabinet colleagues, and specifically with regional ministers or ministers charged with certain regional political responsibilities.

**Mr. Stevens:** I do not know that you are correct in saying that there is more discretion. The FIRA Act at present refers to decisions by order in council, and that is what triggers the cabinet decision. There is no process where it says, "Exactly how do you get that order in council?" In practice, what happens is that FIRA officials come to me—the commissioner is always there—and we individually review the various cases. Some may get past without much discussion and others may get referred back. They ask for advice. There is that type of ongoing dialogue. It is my discretion to then say what I recommend to go forth for an order in council. That is under the present system. The thing that triggers the cabinet is that you cannot give an order in council decision without a cabinet decision. That is why it has to go onto the cabinet agenda. Under the new difference, we go through exactly the same process. It is still my discretion to say "Yes" or "No". I emphasize again that we make all the same checks under the new act, with departments, provinces, and so on. The only difference is that instead of being required to seek an order in council, I have, if

[*Traduction*]

CDIC, et ainsi de suite. L'autre élément qui risque peut-être de compliquer les choses, c'est que certains des pouvoirs qui nous sont conférés le sont en vertu de lois plus générales. Par exemple, on dira que le ministre de l'Expansion industrielle régionale a responsabilité de tel ou tel domaine. Ensuite, l'Expansion économique régionale, l'ancien ministère, relève de notre Ministère. Nous nous retrouvons avec beaucoup de lois de ce genre. Je crois que M. Labbé en a une liste.

**M. Labbé:** J'en ai quelques-unes. Je ne m'occupe que de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il y a certainement la Loi sur le MEIR, la Loi sur les prêts aux petites entreprises, sur l'AEIE, la CDC, la CDIC, la Loi sur la Banque fédérale de développement.

**Le sénateur Corbin:** Qu'est-ce que vous entendez par le «MEIR»?

**M. Labbé:** Il s'agit du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

**Le sénateur Corbin:** Donc, le Ministre est responsable de l'application des programmes favorisant l'expansion régionale? La question est peut-être plus directe et plus juste comme cela. Néanmoins, je suis très content de vous entendre dire que vous déposerez au Comité une liste des lois qui relèvent de votre compétence. Je crois que cela pourrait être utile.

Je remarque ensuite, dans le projet de loi et dans certains documents d'information qui nous ont été remis—je reprends ici certaines des questions du sénateur Sinclair, mais sous un angle tout à fait différent—que la loi vous accorde, en tant que ministre, un pouvoir discrétionnaire considérablement plus important que celui conféré aux termes de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Votre pouvoir discrétionnaire est beaucoup plus grand, et je dirais que les règlements vous accordent une marge de manœuvre beaucoup plus large qui vous permet d'accepter ou de rejeter une demande sans avoir nécessairement à remonter toute la filière de la consultation avec vos collègues du Cabinet, et plus particulièrement avec les ministres régionaux ou les ministres a qui on a confié certaines responsabilités politiques au niveau régional.

**L'honorable M. Stevens:** Je ne sais pas si vous avez raison de dire que j'ai un pouvoir discrétionnaire plus grand. La Loi actuelle sur l'examen de l'investissement étranger fait état de décisions prises par décret, suivies ensuite d'une décision du Cabinet. Elle ne précise pas exactement la façon d'obtenir un décret. En pratique, ce qui se produit, c'est que les fonctionnaires de la FIRA viennent me voir, toujours accompagnés du Commissaire, et nous examinons chacune des demandes. Certaines sont adoptées sans trop de difficulté alors que d'autres peuvent être rejetées. On demande conseil, ce qui assure un dialogue constant. J'ai ensuite le pouvoir discrétionnaire de décider quelles demandes doivent faire l'objet d'un décret. Voilà comment les choses fonctionnent actuellement. Et le Cabinet intervient du fait qu'on ne peut promulguer de décret sans son approbation. C'est pourquoi certaines demandes doivent lui être soumises. Et le projet de loi ne modifie absolument pas ce processus. Il est exactement le même. J'ai toujours la possibilité de dire oui ou non. Et je répète que le nouveau projet de loi prévoit toujours le même processus de consultation avec les ministères, les provinces et ainsi de suite. La seule

[*Text*]

you like, the discretion to say, "I do not think I should have the final say. We will put it into cabinet".

**Senator Corbin:** In the information paper to which I alluded initially, I believe there is quite a degree of discretion in your hands. As you say, the review process takes place with the provinces and the departments. However, sensitive cases are to be brought to cabinet. What are the parameters to be applied here? What is a sensitive case? What do you have in mind when you put something like that down on paper? You are not just talking about big dollars or the national interest. Surely there are other types of considerations. For example, would regional development considerations be a factor?

**Mr. Stevens:** That is something that is often triggered in these circumstances. For example, if it were a case involving Nova Scotia, likely either our own regional representatives for DRIE or the provincial government would flag it because they have been requested to do exactly that. For example, you often find with book stores that, if the store is in Toronto, nobody gets too excited as to whether or not it is being bought by a non-Canadian. But if it is in Halifax, you get the reverse reaction. They may feel that such a business should remain in Canadian hands, perhaps because a Canadian owner may be more inclined to display Canadian periodicals, books and so on. Such a situation could easily be looked upon as being of significant importance and, therefore, referred to cabinet to get the benefit of the feelings of other cabinet ministers. As you know, we have specifically referred to culture in order to catch many of these types of situations.

There is something that is not widely understood when it comes to what triggers some of the interventions in FIRA. We sometimes have cases where other competitors want the chance to buy a company. This situation is rather hard to deal with. For instance, some fellow may be trying to sell his company and two or three Canadians have been watching it and toying with offers to him. As soon as a non-Canadian makes a higher offer, they may file interventions saying that they do not think the business should be sold to a non-Canadian. The truth of the matter is that they thought they had the seller in the bag and they have become nervous now that somebody has made an offer from outside Canada. I do not think that in this situation it is fair for us to intervene, unless they show very good reason, such as how they may be run out of business. Surely, you should not be using the Government of Canada to manoeuvre some poor fellow into selling cheaply.

**Senator Corbin:** How do you intend to handle applications in cases where two or more provinces are vying for the same investor? Let us use as an example car parts in Quebec and Ontario. Is that the sort of thing you will take to your cabinet colleagues?

**Mr. Stevens:** I take it that you are talking about new investment?

**Senator Corbin:** Yes.

[*Traduction*]

différence, c'est qu'au lieu d'être tenu de demander un décret, j'ai, si vous voulez, le pouvoir discrétionnaire de dire que je ne crois pas avoir le dernier mot et que je préfère soumettre la question au Cabinet.

**Le sénateur Corbin:** Le document d'information dont j'ai parlé au début laisse croire que vous avez un très grand pouvoir discrétionnaire. Comme vous le dites, l'examen des dossiers se fait en collaboration avec les provinces et les ministères. Cependant, les dossiers délicats doivent être soumis au Cabinet. Quels paramètres sont alors appliqués? Qu'est-ce qu'un dossier délicat? De quoi tenez-vous compte au sujet quand vous définissez ces paramètres? Il n'est pas question seulement de gros sous ou de l'intérêt national. Il y a certainement d'autres motifs qui entrent en jeu. L'expansion régionale en serait-elle un, par exemple?

**L'honorable M. Stevens:** C'est souvent ce qui se passe dans ces circonstances. Par exemple, s'il s'agissait d'un dossier concernant la Nouvelle-Écosse, il est fort probable que les représentants régionaux du Ministère ou le gouvernement provincial s'en occuperaient parce que c'est exactement ce qu'on leur demande de faire. Un autre exemple: personne ne va trop s'émouvoir de la vente d'une librairie de Toronto à un étranger. Mais si la librairie ainsi vendue est à Halifax, c'set le contraire qui se produit. Certains estimeront que cette entreprise doit demeurer entre les mains de Canadiens, peut-être parce qu'un propriétaire canadien serait plus enclin à vendre des périodiques, des livres d'ici. Une telle situation peut être considérée comme importante et par conséquent soumise au Cabinet pour sonder les autres ministres. Vous le savez, nous avons parlé précisément de culture afin de pouvoir englober nombre de ces situations.

Peu de gens comprennent comment l'Agence d'examen de l'investissement étranger est appelée à se pencher sur les dossiers. Parfois, on doit étudier des dossiers où d'autres concurrents veulent avoir la chance d'acheter une société. Ces dossiers sont plutôt délicats. Par exemple, quelqu'un peut essayer de vendre sa société alors que deux ou trois Canadiens lorgnent de ce côté et lui font des offres. Dès qu'un non-Canadien présente une offre plus importante, les premiers interviennent parfois, nous disant que selon eux, l'entreprise ne devrait pas être vendue à des intérêts étrangers. En vérité, c'est que ces Canadiens croyaient que l'affaire était dans le sac et qu'ils s'énervent quand quelqu'un d'autre de l'extérieur du Canada fait une offre à «leur» vendeur. Je ne crois pas que dans cette situation, il nous appartienne d'intervenir, à moins que de très bonnes raisons soient invoquées, comme la possibilité de faire faillite. Certes, il ne faut pas utiliser le gouvernement du Canada pour essayer de faire un bénéfice sur le dos d'un pauvre type qui veut vendre son entreprise.

**Le sénateur Corbin:** Comment envisagez-vous d'étudier les demandes lorsque deux provinces ou plus veulent investir dans le même secteur? Prenons par exemple les pièces d'automobile au Québec et en Ontario. Est-là le genre de dossier que vous soumettrez à vos collègues du Cabinet?

**L'honorable M. Stevens:** Je suppose que vous parlez ici d'investissements nouveaux?

**Le sénateur Corbin:** Oui.

[*Text*]

**Mr. Stevens:** We do not screen new investments. In that situation it will be up to the provinces to settle between themselves. However, if I wear my other hat as the minister for DRIE, we are often exposed to this type of thing and we try to be very careful that we are not perceived as trying to influence the investor to invest in one province over another province. On the other hand, many of our programs are based on where the business will be located. If they want to open up in Cape Breton Island they will probably be entitled to higher grants or other forms of assistance as opposed to if they want to open up in, say, Mississauga. However, I do not think that DRIE should be telling investors to go to Nova Scotia. I think our job is to make sure they understand the comparative advantages across the country.

**Senator Sinclair:** But that does not touch on this bill?

**Mr. Stevens:** No. I had my DRIE hat on.

**Senator Corbin:** On the one hand you are the minister in charge of this bill and on the other hand you are in charge of DRIE. Do you not feel that there may be circumstances where you will be put in a position of conflict and instead of being an arbiter you will be the object of much dissatisfaction?

**Mr. Stevens:** I cannot recall the issue ever coming up, and we have approved approximately 400 cases.

**Senator Corbin:** But the difference is that up to now the minister in charge of the administration of FIRA was not the minister of DRIE.

**Mr. Stevens:** You are incorrect. This has been the case with both my predecessor and his predecessor.

**Mr. Paul Labbé, Commissioner, Foreign Investment Review Agency:** Perhaps the senator is confusing the Department of Regional Economic Expansion with the Department of Regional Industrial Expansion.

**Senator Corbin:** I am forcussing here on regional development.

**Mr. Labbé:** At one time there were two departments. Now there is one department and it has been this way since 1981 or 82.

**Senator Corbin:** Nevertheless, the comment made earlier still applies. I gather that there is no conflict or no possibility of a conflict in wearing those two hats at the same time.

There is no direct reference or illusion in clause 20 to considerations of development in underdeveloped regions of the country. Was this area deliberately left out, or is there a feeling that statements like "the nature of economic activity in Canada" and "the effect on employment" sufficiently cover that concern?

[*Traduction*]

**L'honorable M. Stevens:** Nous n'examinons pas les investissements nouveaux. Dans ce cas, il appartiendra aux provinces de régler leurs différends entre elles. Cpendant, si je regarde la situation de mon œil de ministre de l'Expansion industrielle régionale, nous sommes souvent exposés à ce genre de choses et nous faisons bien attention pour que personne ne pense que nous essayons d'influencer l'investisseur pour l'inciter à aller dans une province ou un autre. Par contre, nombre de nos programmes sont appliqués là où l'entreprise s'installera. Si un investisseur veut aller à l'Île du Cap-Breton, il aura probablement droit à des subventions plus importantes ou à d'autres formes d'aide que s'il voulait, par exemple, s'installer à Mississauga. Cependant, je ne crois pas qu'il appartienne au Ministère de dire aux investisseurs d'aller en Nouvelle-Écosse. Je crois que notre travail est de nous assurer qu'ils saisissent bien les avantages comparatifs des diverses régions du pays.

**Le sénateur Sinclair:** Mais cela n'a rien à voir avec le projet de loi?

**L'honorable M. Stevens:** Non, je parlais en tant que ministre de l'Expansion industrielle régionale.

**Le sénateur Corbin:** D'une part, vous êtes le ministre responsable de l'application du projet de loi, d'autre part, vous êtes en charge du ministère de l'Expansion industrielle régionale. Ne croyez-vous pas que dans certains cas, vous vous trouverez en situation de conflit et que plutôt de jouer un rôle de médiateur, vous susciterez beaucoup de mécontentement?

**L'honorable M. Stevens:** Pour autant que je sache, la question ne s'est pas encore posée, et nous avons approuvé environ 400 demandes.

**Le sénateur Corbin:** Mais la différence, c'est que jusqu'à maintenant, le ministre chargé de l'application de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger n'était pas le ministre de l'Expansion industrielle régionale.

**L'honorable M. Stevens:** C'est faux. Mon prédécesseur et son prédécesseur à lui étaient responsables de cette Loi.

**M. Paul Labbé, commissaire, Agence de l'examen de l'investissement étranger:** Le sénateur mêle peut-être le ministère de l'Expansion économique régionale et le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

**Le sénateur Corbin:** Ce qui m'intéresse ici, c'est l'expansion régionale.

**M. Labbé:** A un moment donné, il y avait deux ministères. Aujourd'hui, il n'y en a qu'un et je crois que la fusion a été réalisée en 1981 ou en 1982.

**Le sénateur Corbin:** Néanmoins, l'observation qui a été faite antérieurement est toujours pertinente. Je suppose que le fait d'assumer les deux fonctions ne crée ancun conflit ni aucune possibilité de conflit.

L'article 20 ne fait pas directement référence à l'expansion dans les régions sous-exploitées du pays. Est-ce voulu ou a-t-on cru que le fait de parler de «nature de l'activité économique» et de «l'effet du chômage» allait régler la question?

[*Text*]

**Mr. Stevens:** As I mentioned earlier in reply to Senator Sinclair, that clause is substantially the same as the present act, excluding the two additions we refer to there. If you put in what you are referring to, you would probably be inviting exactly what I doubt we should have in here; namely, somebody playing the role of deciding what section of the country should be favoured. It is up to the government to set whatever climate it wants in order to attract investment to, say, Nova Scotia, British Columbia or Ontario. Of course, it is always hoped that the marketplace will respond. As I said, all new business under the new act will not be screened. As far as acquisitions are concerned, it is obvious whether that is in the region, so there is no need to have wording to that effect in the bill.

**Senator Corbin:** Do you feel that anything and everything which the provinces may want will be good for national economic interests?

**Mr. Stevens:** I do not know in what context. We have seven pretty good governments out there right now.

**Senator Corbin:** I am not being facetious or partisan in any way, shape or form. This bill is designed to foster a certain national interest. On the other hand, out there you do have 10 premiers vying with each other to attract, under the best possible terms, all the investment that they can, because they need it, they want it and they want to reduce unemployment. Therefore, it is in that sense that I have to put my question or comment to you.

**The Chairman:** I am sorry, senator. As you will hear, the bells are ringing for a vote in the House of Commons, which I am informed is to take place at 5.45, and I assume that the minister will want to be in his place for that vote. He can leave here at 5.40 and be in his place for that vote and that would give Senator Grafstein an opportunity to ask a couple of questions before the minister leaves.

**Senator Grafstein:** Thank you, Mr. Chairman. I will try to be as brief as possible. I am interested not in perceptions but in some statistical support as the basis for this bill. In that sense, what statistics would FIRA or your department have in terms of net, new equity investment or capital in the last four or five years to give support to the perceptions you have had from odd investors? I am sure all of us in this room have talked to investors who have said that they love Canada or that they do not like Canada. It is very hard for individuals to go around taking pulse measurements. However, statistics might give us some assistance. Can you give us any statistical data to indicate what the net, new equity investment was in Canada, starting in 1980 up to the present time?

**Mr. Stevens:** Yes. The net inflow in 1980 was $800 million. This is foreign, direct investment in Canada.

**Senator Grafstein:** Are we talking about equity here or is it debt equity we are talking about?

[*Traduction*]

**L'honorable M. Stevens:** Comme je l'ai dit tout à l'heure en réponse au sénateur Sinclair, cet article est sensiblement le même que celui de la loi actuelle, sauf les deux ajouts dont nous discutons. Si vous y insériez ce dont vous parlez, vous ajouteriez probablement une disposition qui, à mon avis, ne devrait pas se trouver dans la loi, en ce sens qu'une personne serait appelée à jouer un rôle, à décider quelle partie du pays doit être favorisée. C'est au gouvernement qu'il appartient de susciter un climat susceptible d'attirer les investissements, par exemple en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique ou en Ontario. Bien sûr, on espère toujours que les forces du marché vont réagir. Comme je l'ai dit, toutes les nouvelles entreprises aux termes de la nouvelle loi ne seront pas examinées. Par ailleurs, il est évident que les acquisitions ne s'appliquent pas aux régions; il n'est donc pas nécessaire de prévoir de disposition à ce effet dans le projet de loi.

**Le sénateur Corbin:** Estimez-vous que tout ce que les provinces peuvent désirer servira les intérêts économiques du pays?

**L'honorable M. Stevens:** Tout dépend du contexte. Nous avons actuellement sept gouvernements pas mal efficaces.

**Le sénateur Corbin:** Ma remarque ne se veut aucunement plaisante ou partisane. Ce projet de loi vise à favoriser un certain intérêt national. D'autre part, il y a dans le pays dix premiers ministres provinciaux qui rivalisent entre eux pour attirer, selon les meilleurs conditions, tous les investisseurs possibles car ils en ont besoin pour réduire le chômage; c'est dans cette optique que je dois vous présenter ma question ou mon observation.

**Le président:** Je regrette, sénateur. Vous pouvez actuellement entendre la sonnerie indiquant qu'un vote sera tenu à la Chambre des communes, à 17 h 45, si mes renseignements sont bons; je présume que le Ministre voudra y participer. Il pourrait quitter la pièce à 17 h 40 pour s'y rendre, ce qui permettrait au sénateur Grafstein de poser quelques questions d'ici là.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tenterai d'être aussi bref que possible. Je ne m'intéresse pas à des impressions, mais à certaines données statistiques qui constituent le fondement de ce projet de loi. L'AEIE ou votre ministère disposent-ils de statistiques sur les nouveaux investissements nets de capitaux propres faits au cours des quatre ou cinq dernières années, qui permettent de confirmer les impressions que vous ont laissées de temps à autre les investisseurs? Je suis sûr que nous tous ici présents avons entendu des investisseurs déclarer qu'ils adorent le Canada ou qu'ils ne l'aiment pas. Comme il est très difficile d'aller leur tâter le pouls, des statistiques pourraient nous être utiles. Pouvez-vous nous fournir des données statistiques indiquant la valeur des nouveaux investissements nets des capitaux propres depuis 1980?

**L'honorable M. Stevens:** Oui. En 1980, l'entrée nette de capitaux était évaluée à 800 millions de dollars. Il s'agit là d'investissements étrangers directs au Canada.

**Le sénateur Grafstein:** Parlons-nous ici de capitaux propres ou d'emprunt?

[*Text*]

**Mr. Stevens:** It is what is called direct investment in Canada.

**Senator Grafstein:** Is that defined as equity as opposed to debt equity?

**Mr. Stevens:** It can be debt as well.

**Senator Grafstein:** I see. Therefore it is investment, as I think Senator Godfrey was pointing out; it could be bank debt combined with equity. However, in terms of investment, what would it be?

**Mr. Stevens:** No, I can clarify that. It would actually be cross-border. It would not be the type of thing that Senator Godfrey was referring to. It is a net inflow or outflow that we are talking about, called "direct investment". What we are trying to make clear is that it is not necessarily broken down as to whether it is equity or debt, but it is what is looked upon as direct investment.

In 1980, the inflow was $800 million; it 1981, the outflow was $4.4 billion; in 1982, the outflow was $900 million; in 1983, the inflow was $200 million.

**Senator Godfrey:** Is that in terms of net?

**Mr. Stevens:** Yes, net. I can give you the gross figures if you want, however—

**Senator Grafstein:** Could you tell us what the source of these figures is? Are these department statistics or census statistics?

**Mr. Stevens:** It is the Statistics Canada release on the balance of payments information. In 1984, the net inflow was $2.3 billion. If you add up all of those figures, you will find that in the last five years which I have cited, there has been a net outflow. This is what we find quite disturbing, if you like, in that if you are trying to do the things we have been talking about, in other words get people investing and momentum going, rather than having any outflow over that period, you would normally have expected a pretty heavy inflow. This is what we will be trying to generate.

You might be interested in these statistics. This document headed "Inward Direct Investment Flows to Major Host Countries" gives 1980/81 figures. It comes from the United States Department of Commerce, and was published in Washington in 1984 through their statistical service, International Direct Investment. In 1980/81, Canada was the only country that had a net outflow. The United States had a net inflow. This service takes all of the world's capital movements and then applies the question: "Where did it go, percentage-wise?" In the case of the United States, they got 37.5 per cent of the world's capital flow. We in Canada lost 3.5 per cent.

[*Traduction*]

**L'honorable M. Stevens:** Nous parlons d'investissements directs au Canada.

**Le sénateur Grafstein:** S'agit-il de capitaux propres par opposition à des capitaux d'emprunt?

**L'honorable M. Stevens:** Il peut s'agir également de capitaux d'emprunt.

**Le sénateur Grafstein:** Je vois. Donc, il s'agit d'investissements, comme le soulignait, je crois, le sénateur Godfrey, qui pourraient être faits à partir de créances bancaires conjuguées à des capitaux propres. Cependant, en termes d'investissements, de quoi s'agirait-il?

**L'honorable M. Stevens:** Je peux expliquer ce point. Il pourrait s'agir en fait de capitaux hybrides. Ce ne serait pas le genre d'investissements auxquels le sénateur Godfrey a fait allusion. Nous parlons d'entrée ou de sortie nette de capitaux, appelée «investissements directs». Ce que nous tentons d'expliquer, c'est que ces investissements ne sont pas nécessairement définis selon qu'ils sont faits avec des capitaux propres ou des capitaux d'emprunt; nous les considérons comme des investissements directs.

En 1980, l'entrée de capitaux était évaluée à 800 millions de dollars; en 1981, la sortie de capitaux, à 4,4 milliards; en 1982, la sortie de capitaux, à 900 millions et en 1983, l'entrée de capitaux, à 200 millions.

**Le sénateur Godfrey:** S'agit-il de chiffres nets?

**L'honorable M. Stevens:** Oui. Je puis vous donner les chiffres bruts si vous le désirez, mais . . .

**Le sénateur Grafstein:** Pourriez-vous nous indiquer d'où proviennent ces chiffres? S'agit-il de statistiques du Ministère ou de statistiques de recensement?

**L'honorable M. Stevens:** Ce sont des renseignements statistiques publiés par Statistique Canada au sujet de la balance des paiements. En 1984, l'entrée nette de capitaux était évaluée à 2,3 milliards de dollars. Si vous additionnez tous ces chiffres, vous constaterez qu'au cours des cinq dernières années que j'ai citées, il y a eu une sortie nette de capitaux. C'est ce que nous trouvons très inquiétant, car si l'on tente de réaliser l'objectif dont nous avons parlé, c'est-à-dire attirer des investisseurs, nous devrions assister non pas à une sortie des capitaux, comme celle enregistrée au cours de la période en question, mais à une entrée assez considérable de capitaux, et c'est ce que nous tenterons de provoquer.

Ces statistiques vous intéresseront peut-être. Le document intitulé *Inward Direct Investment Flows to Major Host Countries*, qui provient du Département du commerce des États-Unis et renferme des chiffres pour 1980-1981. Il a été publié à Washington en 1984 par la division du service de la statistique du Département qui s'occupe des investissements directs internationaux. En 1980-1981, le Canada était le seul pays qui connaissait une sortie nette de capitaux. Les États-Unis avaient une entrée nette de capitaux. Ce service étudie tous les mouvements de capitaux mondiaux et cherche, à partir des données obtenues, à déterminer le pourcentage d'entrée et de sortie de ces capitaux. L'entrée de capitaux aux États-Unis a été évaluée à 37,5 p. 100. Au Canada, la sortie de capitaux a été de 3,5 p. 100.

[*Text*]

**Senator Grafstein:** Is that just for that year, or for the five-year period?

**Mr. Stevens:** No, it is for the period 1980/81.

**Senator Grafstein:** What was it for the five-year period? Do you have that?

**Mr. Stevens:** No, that is the last year for which these statistics are available. They seem to take it every five years.

**Senator Sinclair:** Do you have the United Kingdom figures?

**Mr. Stevens:** Yes. Their net inflow was 7.9 per cent of the total. I can give all of these figures to you: France was 6.0 per cent; Brazil, 4.7 per cent; Australia, 4.5 per cent; Mexico, 4.2 per cent; Singapore, 3.7 per cent; Spain, 3.4 per cent; Germany, 3.2 per cent; Belgium-Luxembourg, 3.1 per cent; Netherlands, 3.0 per cent; Italy, 1.8 per cent; Japan, 0.5 per cent; Sweden, 0.4 per cent; Canada, -3.5 per cent.

**The Chairman:** And those are the figures?

**Senator Godfrey:** Was this because of the restrictions on inflow, or because of the great numbers of entrepreneurs who wanted to do business in the United States?

**Mr. Stevens:** Both, I would say.

**Senator Grafstein:** I have one last question, and I will try to be more in focus. My question concerns the fact that new business now has been left out of the ambit of the act completely. What would happen, Mr. Minister, if for example there was a viable business in Canada that was threatened? Let me give you a concrete example: Take, for example, the heavy off-road tire business. Assume that, for the sake of argument, there was only one business of its kind in Canada and it was struggling against foreign competition because other countries were able not only to have their domestic market in place but also to use their R&D in the domestic marketplace to export, assemble or even manufacture in Canada. The net result of such massive new investment would be to wipe out the Canadian owned business but not necessarily add technology or exports. How would you handle that circumstance, or would you be concerned about it?

**Mr. Stevens:** As you describe it, that might well be the type of case you would want to take to cabinet.

**Senator Grafstein:** It would not be covered though.

**Mr. Stevens:** You are talking about new investment?

**Senator Grafstein:** Yes. It would not be covered. How would you handle it?

**Mr. Stevens:** You are saying that the new business comes in to manufacture tires and you feel that it might run a Canadian firm out of business? I do not think we would catch it under the new act. When you say how would we handle it, I do not know that the government would want to intervene. I appreci-

[*Traduction*]

**Le sénateur Grafstein:** Ces chiffres portent-ils sur cette année précise, ou sur la période de cinq ans?

**L'honorable M. Stevens:** Sur l'année 1980-1981.

**Le sénateur Grafstein:** Connaissez-vous le pourcentage pour la période de cinq ans?

**L'honorable M. Stevens:** Non, c'est là la dernière année pour laquelle nous possédons des statistiques. Il semble qu'on en établisse tous les cinq ans.

**Le sénateur Sinclair:** Avez-vous des chiffres pour le Royaume-Uni?

**L'honorable M. Stevens:** Oui. L'entrée nette de capitaux dans ce pays s'est située à 7,9 p. 100 du total. Je puis vous donner tous les chiffres: pour la France, 6 p. 100; pour le Brésil, 4,7 p. 100; pour l'Australie, 4,5 p. 100; pour le Mexique, 4,2 p. 100; pour Singapour, 3,7 p. 100; pour l'Espagne, 3,4 p. 100; pour l'Allemagne, 3,2 p. 100; pour la Belgique et le Luxembourg, 3,1 p. 100; pour les Pays-Bas, 3 p. 100; pour l'Italie, 1,8 p. 100; pour le Japon, 0,5 p. 100; pour la Suède, 0,4 p. 100; et pour le Canada, −3,5 p. 100.

**Le président:** Ce sont les chiffres?

**Le sénateur Godfrey:** Cette sortie de capitaux tient-elle aux restrictions imposées sur l'entrée de capitaux ou au grand nombre d'entrepreneurs qui désiraient investir aux États-Unis?

**L'honorable M. Stevens:** A mon avis, à ces deux facteurs.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une dernière question à poser, et je tenterai d'être plus clair. Ma question porte sur le fait que les nouvelles entreprises sont complètement laissées de côté. Qu'arriverait-il, monsieur le Ministre, si la survie d'une entreprise viable au Canada était menacée? Permettez-moi de vous donner un exemple concret: disons, l'entreprise des pneus résistants hors route, soit la seule de ce genre au Canada et qu'elle oppose une vive lutte à des pays étrangers qui non seulement possèdent un marché intérieur, mais sont en mesure d'y utiliser leur R et D afin d'exporter, d'assembler, voire de fabriquer des pneus au Canada. Ces nouveaux investissements massifs auraient pour effet immédiat d'anéantir l'entreprise canadienne, mais pas nécessairement de moderniser les techniques ou d'accroître les exportations. Comment feriez-vous face à cette situation, ou vous préoccuperait-elle?

**L'honorable M. Stevens:** Comme vous l'avez décrit, c'est peut-être bien le genre de cas dont on pourrait vouloir saisir le Cabinet.

**Le sénateur Grafstein:** Les dispositions de la loi n'aborderaient toutefois pas ce genre de cas.

**L'honorable M. Stevens:** Vous parlez des nouveaux investissements?

**Le sénateur Grafstein:** Exactement. Les dispositions n'en parleraient pas. Comment affronteriez-vous cette situation?

**L'honorable M. Stevens:** Vous dites que la nouvelle entreprise étrangère décide de venir fabriquer des pneus au Canada et pensez qu'elle pourrait acculer une entreprise canadienne à la faillite? Je ne crois pas qu'il lui serait interdit de s'établir au Canada, aux termes de la nouvelle loi. Lorsque vous demandez

[*Text*]

ate the scenario you are giving, but at some point. I think one has to accept that, if you believe in the marketplace and you believe that you want inflows, you cannot have it both ways; you cannot reserve some right, if you like, to suddenly challenge something. I am not sure whether there is any existing act that you could trigger that would allow you to restrain something like that. I do not know whether the Combines Act could be invoked in those circumstances. Everything else considered, if you thought it was serious enough, Parliament is supreme.

**Senator Grafstein:** But not in favour of retroactive legislation, once someone makes an investment.

**Mr. Stevens:** No. However, a former government had a problem something like that involving an insurance company. They did not have the statutory power and, rather than allowing the insurance company to be taken over, they used moral suasion and, I guess, the threat of some legislation, and they stopped it. I suppose that would have to be my answer. If we were sufficiently disturbed we would use moral suasion, and I suppose we would have to say, "If you persist, we may feel we have to bring in legislation."

**Senator Grafstein:** The point of my question is—

**The Chairman:** I am sorry, senator, but I would like to let the minister go to the House of Commons and vote.

It will be obvious to you, Mr. Minister, that there are other areas that senators want to explore with you, so we will try to arrange another meeting with you, either during the pre-study or perhaps when the bill comes to us formally, as I expect it will somewhere down the line. In thanking you and your officials for appearing, and you for your testimony, may I say au revoir rather than goodbye. Thank you very much, Mr. Minister.

The committee stands adjourned until next Wednesday at 4 o'clock.

**Mr. Stevens:** Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

de quelle façon nous ferions face à cette situation, j'ignore si le gouvernement voudrait intervenir. Je comprends le scénario que vous exposez, mais il faut se rendre compte à un moment donné que si l'on a confiance dans le marché et qu'on désire faire entrer des capitaux chez nous, on ne peut pas tout avoir; on ne peut se réserver le droit de contester tout d'un coup un investissement. A mon sens, il n'existe aucune loi qui nous permette d'imposer des restrictions à cet égard. J'ignore si l'on pourrait invoquer dans ces circonstances la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Tout bien considéré, si l'on jugeait que la question est assez sérieuse, on pourrait faire appel au Parlement, qui est l'autorité suprême.

**Le sénateur Grafstein:** Mais le Parlement n'est pas favorable aux lois pouvant s'appliquer rétroactivement aux entreprises qui ont déjà investi chez nous.

**L'honorable M. Stevens:** C'est exact. Toutefois, un gouvernement antérieur a fait face à un problème de ce genre au sujet d'une société d'assurance. Ne disposant pas du pouvoir statutaire nécessaire, il a, au lieu de permettre la prise en charge de cette société, exercé des pressions morales, menaçant d'imposer une mesure législative quelconque, de sorte qu'il a réussi à contrecarrer le projet d'acquisition. Je présume que c'est la seule réponse possible. Si la situation devenait assez inquiétante, nous exercerions des pressions morales, et je présume que nous devrions lui dire: «Si vous persistez, nous devrons peut-être recourir à une mesure législative».

**Le sénateur Grafstein:** Là où je voulais en venir . . .

**Le président:** Je regrette, sénateur, mais j'aimerais laisser le Ministre se rendre à la Chambre des communes pour voter.

De toute évidence, monsieur le Ministre, les sénateurs désirent étudier d'autres points avec vous; nous tenterons donc d'organiser une autre séance, soit pendant l'étude préliminaire du projet de loi, soit lorsque celui-ci nous sera renvoyé officiellement, comme je m'attends qu'il le sera à un moment donné. Je vous remercie, ainsi que vos fonctionnaires, d'avoir comparu devant le Comité; je vous sais gré de votre témoignage et vous dis à bientôt.

Le Comité s'ajourne jusqu'à mercredi prochain à 16 heures.

**L'honorable M. Stevens:** Je vous remercie, monsieur le président.

La séance est levée.

Canada Post / Postes Canada
Postage paid / Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Foreign Investment Review Agency:*

Mr. Paul Labbé, Commissioner;

Ms. Ruth Hubbard, Deputy Commissioner;

Mr. G. H. Dewhirst, Director General, Policy, Research and Communications Branch;

Mr. T. S. Barton, Senior Legal Advisor.

*De l'Agence d'examen de l'investissement étranger:*

M. Paul Labbé, commissaire;

M^me^ Ruth Hubbard, commissaire associée;

M. G. H. Dewhirst, directeur général, Direction des politiques, de la recherche et des communications;

M. T. S. Barton, premier conseiller juridique.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government
Publications

First Session
Thirty-Third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Wednesday, March 27, 1985

Le mercredi 27 mars 1985

**Issue No. 5**

**Complete Proceedings on:**

Bill C-23, "An Act to amend the Small Businesses Loans Act"

**Fascicule nº 5**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Projet de loi C-23, «Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises»

FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

LIBRARY
APR 2 5 1985
University of Toronto

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Balfour | Murray |
| Buckwold | *Roblin |
| Flynn | (or Doody) |
| Godfrey | Rowe |
| Kolber | Stewart |
| Lang | Turner |
| Lucier | Walker |
| *MacEachen | |
| (or Frith) | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES
ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Balfour | Murray |
| Buckwold | *Roblin |
| Flynn | (ou Doody) |
| Godfrey | Rowe |
| Kolber | Stewart |
| Lang | Turner |
| Lucier | Walker |
| *MacEachen | |
| (ou Frith) | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Walker substituted for that of the Honourable Senator Kelly (*March 22, 1985*).

The name of the Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator Lewis.

The name of the Honourable Senator Turner substituted for that of the Honourable Senator Anderson.

The name of the Honourable Senator Lucier substituted for that of the Honourable Senator Perrault.

The name of the Honourable Senator Rowe substituted for that of the Honourable Senator Sinclair (*March 26, 1985*).

*Modifications de la composition du comité*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Walker substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly (*le 22 mars 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Stewart substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis.

Le nom de l'honorable sénateur Turner substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson.

Le nom de l'honorable sénateur Lucier substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault.

Le nom de l'honorable sénateur Rowe substitué à celui de l'honorable sénateur Sinclair (*le 26 mars 1985*).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, March 26, 1985:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Muir, that the Bill C-23, intituled: "An Act to amend the Small Businesses Loans Act", be read the second time.

After debate and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Muir, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 mars 1985:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Muir, que le Projet de loi C-23, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises», soit lu la deuxième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Muir, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 27, 1985
(6)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present*: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Murray, Rowe, Stewart and Turner. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Kelly and Perrault.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable André Bissonnette, P.C., M.P., Minister of State (Small Businesses).

*Witnesses:*

*From the Department of Regional Industrial Expansion:*

M. J. McLure, Assistant Deputy Minister, Small Business and Special Projects;

Mr. Konrad von Finckenstein, General Counsel, Legal Services;

Mr. J. C. Clarke, Director, Program Development and Operations, Special Programs.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Tuesday, March 26, 1985, proceeded to consider the Bill C-23, "An Act to amend the Small Businesses Loans Act".

The witnesses made a statement and answered questions.

The following document was tabled as an exhibit: *Small Business Loans Act, Annual Report 1983* (*Exhibit BTC-5A*).

The Honourable Senator Buckwold moved, that the Bill C-23 be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5:31 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 MARS 1985
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du comité présents*: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Murray, Rowe, Stewart et Turner. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Kelly et Perrault.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable André Bissonnette, c.p., député Ministre d'État (Petites entreprises).

*Témoins*:

*Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:*

M. J. McLure, sous-ministre adjoint, Petites entreprises et projets spéciaux;

M. Konrad von Finkenstein, Avocat général, Contentieux;

M. J. C. Clarke, directeur, Élaboration des programmes et opérations, Programmes spéciaux.

Conformément à son ordre de renvoi daté du mardi 26 mars 1985, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-23, intitulé «Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Le document suivant est déposé comme pièce versée au dossier: *Loi sur les prêts aux petites entreprises, rapport annuel de 1983 (document BTC-5A)*.

L'honorable sénateur Buckwold propose qu'il soit fait rapport du projet de loi C-23 sans modification.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 17 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson
*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 28, 1985

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-23, intituled: "An Act to amend the Small Businesses Loans Act", has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 26, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Lowell Murray

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 28 mars 1985

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-23, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises», a conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 mars 1985, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 27, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-23, to amend the Small Businesses Loans Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, yesterday the Senate gave second reading to Bill C-23, to amend the Small Businesses Loans Act. That bill has been referred to this committee. (French follows)

Nous avons le grand plaisir d'accueillir comme notre témoin principal celui qui a parrainé ce projet de loi à la Chambre des communes, le ministre d'État (Petites entreprises), M. André Bissonnette.

M. Bissonnette est, depuis le 4 septembre dernier, le député de Saint-Jean, au Québec. Avant d'être assermenté au Conseil privé, M. Bissonnette était grossiste en alimentation. Il a su poursuivre une brillante carrière dans ce domaine sur la scène nationale et internationale. (Following French)

I might say that we have indicated to the minister that the committee is often satisfied to have a senior official present to discuss legislation, but the minister insisted that it was appropriate for him to appear personally. We appreciate that and welcome him most warmly to this committee for the first time.

He is accompanied by several senior officials from the Department of Regional Industrial Expansion. They are Mr. J. C. Clarke, Director, Program Development and Operations, Special Programs; Mr. J. McLure, Assistant Deputy Minister, Small Businesses and Special Projects; and Mr. Konrad von Finckenstein, General Counsel, Legal Services.

**Le président:** A la seule discrétion du ministre, Les témoins seront peut-être appelés à répondre à vos questions.

Le ministre a une brève déclaration à vous livrer. Je vous cède la parole, monsieur le ministre.

**M. André Bissonnette, ministre d'État (Petites entreprises):** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux de comparaître devant ce comité du Sénat pour discuter du projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Comme vous le savez, la Loi sur les petites entreprises constitue le fondement juridique du programme fédéral de garanties de prêts qui a pour but d'aider des petites entreprises nouvelles ou déjà bien établies à obtenir du financement à terme pour toute une gamme de projets d'immobilisation. En vertu de ce programme, les emprunteurs peuvent obtenir, auprès d'institutions prêteuses du secteur privé, des prêts garantis par le gouvernement à un taux d'intérêt correspondant au taux préférentiel des banques à charte, plus 1 p. 100.

Le projet de loi C-23 a été présenté à la Chambre des communes le 23 janvier dernier, et il a été précisé qu'il devait être adopté sans tarder, afin d'éviter la perturbation de ce pro-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 mars 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-23 modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, hier au Sénat, le projet de loi C-23 modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises a été lu pour la deuxième fois et renvoyé au comité.

We are very pleased to have as our principal witness today the person who sponsored this Bill in the House of Commons, the Minister of State for Small Businesses, Mr. André Bissonnette.

Since last September 4, Mr. Bissonnette is the Member of Parliament for Saint-Jean. Prior to being sworn in before the Privy Council, Mr. Bissonnette was a food wholesaler with a national and international reputation in the field.

Je tiens à souligner que nous avons indiqué au ministre que dans bien des cas, le comité se contente de la présence d'un fonctionnaire supérieur pour discuter des projets de loi, mais le ministre a insisté pour comparaître personnellement; nous apprécions son geste et nous lui souhaitons la plus cordiale bienvenue à l'occasion de sa première comparution devant le comité.

Il est accompagné de plusieurs fonctionnaires supérieurs du ministère de l'Expansion économique régionale: MM. J. C. Clarke, directeur, Direction générale de l'élaboration des programmes et opérations, Programmes spéciaux; J. McLure, sous-ministre adjoint, Petites entreprises et projets spéciaux; et Konrad von Finckenstein, avocat général, Contentieux.

**The Chairman:** The witnesses could perhaps be called upon to answer your questions at the discretion of the Minister.

I believe the Minister has a brief statement for you. Mr. Minister.

**Mr. André Bissonnette, Minister of State (Small Businesses):** Mr. Chairman, Honourable Senators, I am pleased to appear before the Senate to discuss Bill C-23 to amend the Small Businesses Loans Act.

As you are aware, the Small Businesses Loans Act provides the legislation for the federal government's loan guarantee program, whose purpose is to help new or established small businesses to obtain term financing for a wide range of capital projects. Under the program borrowers can secure term financing from private sector lending institutions and loans guaranteed by the government at an interest rate of one percent above the prime lending rate of the chartered banks.

Bill C-23 was introduced in the House of Commons last January 23. It was pointed out at the time that it ought to be passed as soon as possible to avoid disrupting a program that is

[*Text*]

gramme si populaire et utile aux petites entreprises. Ce caractère d'urgence demeure, car la loi en vigueur vient à expiration le 31 mars 1985, c'est-à-dire dans quelques jours. Plus d'un mois s'est écoulé depuis que le plafond fixé pour les prêts en vertu de la loi en vigueur a été atteint, et aucun nouveau prêt n'a été garanti durant tout ce temps. Les prêteurs ont continué d'accorder des prêts en vertu du programme et les demandes d'enregistrement s'y rapportant attendent d'être traitées. Le projet de loi doit être approuvé rapidement pour que des prêts puissent continuer à être consentis en vertu de la loi et que les demandes présentées depuis le 21 janvier dernier soient enregistrées.

Au cours de ma consultation à travers le Canada, (je voudrais réciser qu'il y a un mois, j'aidébuté une consultation à l'échelle du pays). J'ai visité chacune de vos provinces. A chacune de ces étapes, j'ai discuté avec les emprunteurs canadiens ou les petites entreprises.

J'ai invité les emprunteurs et les prêteurs qui bénéficient de la Loi aux petites entreprises, à présenter des suggestions visant à améliorer l'efficacité de ce programme important et populaire. Presque tous les participants à nos rencontres, dans chaque région, ont émis l'opinion que ce programme devrait être continué et renforcé. J'ai aussi écouté attentivement les commentaires de ces citoyens intéressés, qui ont pris le temps de se présenter devant le comité de développement régional.

Il semblerait que la majorité des changements proposés dans le projet de loi, notamment: l'augmentation de 300 millions de dollars du plafond actuel des prêts, l'établissement d'jne nouvelle période de prêt de cinq ans, à compter du 1er avril 1985; l'établissement du nouveau plafond à un milliard de dollars; la hausse à deux millions de dollars du critère d'admissibilité relatif au chiffre des ventes brut annuel; une plus grande souplesse pour ce qui est de la fusion des entreprises qui ont obtenu des prêts en vertu de la LPPE, aient été considérés comme positif.

Tous les amendements furent discutés minutieusement et ouvertement. Mais, le dialogue principal a porté sur la proposition qui consistait à introduire un droit de 1 p. 100 de chaque prêt, à être versé par les prêteurs.

De récentes consultations avec la petite entreprise dans tout le pays, comme je viens de vous le citer, ont confirmé que si les prêteurs étaient tenus de verser ce droit, le volume des prêts consentis en vertu du programme, diminuerait peut-être considérablement. L'Association des banquiers canadiens m'a démontré que des prêts consentis, à un taux d'intérêt maximal égal au taux préférentiel plus 1 p. 100, ne sont pas suffisamment rentables pour permettre au prêteur de verser le droit de 1 p. 100 proposé. A la suite de ces consultations, j'ai proposé à la Chambre des communes d'apporter les modification suivantes au projet de loi C-23:

Le droit initial de 1 p. 100 devant être versé par les prêteurs demeure, et le projet de loi a été modifié pour permettre aux prêteurs, à leur discrétion, de faire payer ce droit à l'emprunteur.

Il faudrait peut-être scruter ce point de plus près. Quand j'ai dit "à leur discrétion", c'est que les prêteurs ne seront pas tenus de charger ce droit mais ils pourront le faire. Ceci laiss-

[*Traduction*]

both very popular and extremely helpful to small business. The urgency remains because the existing Act expires on Mach 31, 1985, which is very soon. More than a month has elapsed since the ceiling set for loans under the Act was reached, and no new loans have been guaranteed since then. Lenders have continued to grant loans under the program, and related requests for registration are waiting to be processed. The Bill should be approved quickly if loans under the Act are to continue and if loans granted since January 21 are to be registered.

During my cross-Canada consultations (perhaps I should mention here that about a month ago I launched a consultation process across the whole country). I visited every province. At each step along the way, I held discussions with Canadian borrowers and small businesses.

I also asked SBLA borrowers and lenders to suggest ways of improving the effectiveness of this important and popular program. Almost all participants in each region agreed that the program should be continued and strengthened. I also listened closely to the comments of concerned Canadians who took the time to appear before the Committee on Regional Development.

It would appear that most of the changes recommended in the Bill, including the recommendation to raise the current lending ceiling by $300 million; Establishing a new loan period of five years commencing April 1, 1985; setting a new ceiling of $1 billion, and; increasing the eligibility limit to $2 million gross annual sales; increased flexibility in the amalgamation of companies with SBLA loans, were viewed as positive changes.

All of the amendments were discussed in a thorough and open manner, with the dialogue concentrating on the proposal to introduce a one percent up-front fee payable by lenders on the amount of the loan.

Consultations with the small business community across the country, as I just described, confirmed that if the lenders were asked to absorb this fee, lending under the SBLA program would be reduced significantly. The Canadian Bankers Association demonstrated to me that business loans bearing a maximum interest rate of prime plus one percent do not provide a sufficient margin of return to enable the lenders to absorb the proposed one percent fee. As a result of these consultations. I proposed to the House of Commons the following amendments to Bill C-23:

The one percent up-front fee payable by the lenders remains and the Bill has been amended to enable lenders, at their discretion, to pass this fee on to the borrower.

This point requires further explanation. When I say "at their discretion", it means not that lenders have to pass this fee on to the borrower, but may do so if they wish. This will still

[*Text*]

era un esprit de compétition dans la loi et dans le marché. L'homme d'affaires qui veut être agressif pourra, vis-à-vis de sa banque, négocier ce taux. Il ne sera pas tenu de le payer. La banque qui désirera avoir le client, pourra le charger ou non.

Dans le cas où une proportion appréciable du prêt approuvé (plus de 50 p. 100) n'est pas avancé par le prêteur à l'emprunteur, une portion du droit de 1 p. 100 imputable à la portion non-avancée du prêt sera remboursée au prêteur et, s'il y a lieu, l'emprunteur remettra ce rabais au prêteur.

Je m'explique brièvement: Il pourrait arriver que l'emprunteur négocie auprès d'un banquier un emprunt, disons de $100,000. Quelques mois après l'emprunt, si ses réparations ou l'achat d'équipement ne lui ont pas coûté autant qu'il prévoyait ou qu'il ait changé ses plans en cours de route, la portion non utilisée de son prêt, disons s'il n'a utilisé que $50,000, alors le 1 p. 100 de frais qu'il devait verser au début, cette portion non-utilisée du prêt pourra lui être remboursé.

Afin de ne pas pénaliser la petite entreprise, nous avons incorporé cette clause dans la loi.

Le projet de loi initial proposait l'introduction d'un partage des pertes selon le ratio 90:10. A la suite de mes consultations, le ratio fut amendé à 85:15. C'est-à-dire que le gouvernement assumera 85 p. 100 des pertes relatives aux réclamations, et les prêteurs assumeront 15 p. 100.

Alors, ceci veut dire que tous les prêts seront garantis par le gouvernement à 85 p. 100. Cet amendement a été apporté dans le but d'inciter les banques à prendre leurs responsabiltés. Il était inconcevable, je pense, de garantir les prêts à 100 p. 100; alors, nous avons négocié ce point avec les banquiers canadiens. L'Association des banquiers canadiens a vraiment apprécié cette marque de confiance qu'ils devront donner à leurs clients.

Aussi, ils ont accepté de prendre leurs responsabilités, tel que demandé par le gouvernement.

Ces changements proposés ont été accueillis favorablement par la petite entreprise. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et l'Organisation canadienne des petites entreprises appuient ces changements.

En outre, j'ai consulté l'Association des banquiers canadiens, comme je viens de vous le mentionner, sur les modifications proposées et elle a convenu d'accepter une hausse du ratio qui passerait à 85:15.

Avant de terminer, j'aimerais informer le Sénat que lors des discussions dont ces modifications font l'objet, l'Association des banquiers canadiens m'a donné un engagement. En effet, vu que j'insistais sur le fait que les prêteurs devaient jouer un rôle plus grand dans l'établissement d'un climat favorable à la petite entreprise, l'Association des banquiers canadiens s'est engagée à instaurer un programme éducationnel axé sur la petite entreprise et destiné à renforcer la gestion des petites entreprises et à remédier aux lacunes qui, la plupart du temps, sont la cause de leur échec.

[*Traduction*]

allow for competition in the marketplace. A really aggressive businessman could still negotiate the rate with his bank. He will not be forced to pay the fee; it will be at the discretion of the banks, which compete for customers, to determine whether or not to charge the fee in specific instances.

In the event that a substantial portion of the approved loan (more than 50 percent) is not advanced by the lender to the borrower, than a portion of the one percent up-front fee attributable to the unadvanced portion of the loan will be rebated to the lender and, where applicable, passed on to the borrower by the lender.

Allow me to explain this briefly: A borrower could, for example, negotiate à $100,000 loan from a bank. Some months later, let us assume that the borrower's repair or equipment purchase costs are not as high as anticipated or that he changes plans along the way. For the unused portion of his loan (let us assume that only $50,000 was used), the applicable portion of the one percent fee that he was required to pay at the outset could be returned to him.

The purpose of this provision is to avoid penalizing the small business.

The original Bill proposed the introduction of a government/lender loss-sharing ratio of 90:10. As a result of my consultations, this loss-sharing arrangement between the government and lenders has been changed to 85:15, whereby the government will absorb 85 percent of the cost of each SBLA claim with lending institutions absorbing the remaining 15 percent.

This means that 85 % of each loan will be guaranteed by the government. The purpose of the change was to obtain to higher level of commitment by the banks. I believe that a 100 % loan guarantee is out of the question. We therefore negotiated the level with Canadian bankers and the Canadian Bankers Association truly appreciated the fact that their level of involvement in approving loans to clients has increased.

They also agreed to take on a higher level of responsibility as requested by the government.

These amendments to the Bill have been well received by the small business community. Both the Canadian Federation of Independent Business and the Canadian Organization of Small Business support them.

I also consulted the Canadian Bankers Association, as I just mentioned, about the amendments and they agreed to accept an increase in the ratio to 85:15.

Before closing, I would also like to advise the Senate of a commitment I have received from the CBA during our discussions of these amendments. In response to my insistence during our discussions that lenders must play a greater role in improving the climate for small business, the CBA has undertaken to introduce an educational program for small businesses aimed at strengthening and correcting weaknesses in small business management which most often contribute to failure.

[*Text*]

Le programme aurait pour effet d'être un programme éducationnel. Il inciterait les banques à faire la promotion, de la Loi aux petites entreprises et accorderait aux emprunteurs canadiens un avis qui pourrait se refléter à court terme, sur les états des comptes de banque mensuels que les entreprises reçoivent.

Ils auraient probablement un genre d'aide-mémoire, leur demandant s'ils ont utilisé leur bilan pendant le mois, s'ils ont fait leur inventaire, s'ils ont utilisé l'âge des comptes. Ce sont des outils qu'ils possèdent, mais que souvent, ils n'utilisent pas.

Les banquiers canadiens ont été très touchés de l'aspect positif de la demande du gouvernement. Ils ont accepté avec plaisir de jouer ce rôle d'éducateurs vis-à-vis la petite entreprise.

J'espère que les honorables sénateurs reconnaîtront l'appui largement manifesté par la petite entreprise et les institutions financières ainsi que le caractère d'urgence du projet de loi C-23, et qu'ils appuieront son adoption, sans tarder, au Sénat.

Je vous remercie et je suis ouvert à toutes vos questions.

**Le président:** Merci monsieur le ministre. Est-ce qu'il y a des questions? Sénateur Buckwold.

**Senator Buckwold:** Thank you very much, Mr. Minister. First of all, may I welcome you, as our chairman has on behalf of this committee. I am sure we shall see you on many occasions, as some of these bills are brought forward. What is the amount presently outstanding guaranteed by the Government of Canada through this particular act to the banking community?

**Mr. Bissonnette:** It is $1.5 billion, and after that is finished, next week I shall ask for $1 billion, and that $1 billion can be revised every five years, or every year if I need more.

**Senator Buckwold:** My first question really leads to the second. With respect to the loss experience that has taken place over the years since the beginning of this very worthwhile legislation, has the government had to pay very much money because of the guarantee to the bank?

**Mr. Bissonnette:** Last year there were about 31,000 loans for a total of $900 million, and the loss was about 7 per cent. I have a summary of operations, which I can table if you need it. In 1984 the loss was $25,685,000. The 7 per cent loss was the highest point, and we have used that figure in our calculations of losses that we may have in the future. Last year it was $25.6 million; the year before, 1983, it was $22 million of claims paid, but the claims received were more than that. The claims received last year were $42 million, and the year before they were $41 million.

**Senator Buckwold:** That is collectible. I have one further question. Why did you leave the sales volume at $2 million rather than raising it, in view of the fact that that figure has stayed the same for some time and there has been an inflation factor?

[*Traduction*]

The program, then, is an educational one. It would encourage banks to become involved in promoting the Bill and the amended Small Businesses Loans Act itself, and it would also inform Canadian borrowers about a possible short term approach on how to handle their monthly bank statements.

They would probably receive a notice asking whether they have used their balance for the month, done their inventories and taken the time factor relating to accounts into consideration. These are all tools available to small businesses, but they often fail to make use of them.

Canadian bankers were impressed with the positive aspects of the government's request and gladly agreed to perform an educational function towards their small business clients.

I therefore hope that Honourable Senators will recognize this widespread support from the small business and financial communities and the urgency associated with Bill C-23, and that they will support its speedy passage through the Senate.

I thank you and would be glad to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Thank you Mr. Minister. Are there any questions. Senator Buckwold—

**Le sénateur Buckwold:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre. Je tiens d'abord à vous souhaiter la bienvenue, comme l'a fait le président au nom du comité. Je suis sûr que nous nous reverrons à plusieurs reprises lorsque des projets de loi de cette nature nous seront soumis. Quel est actuellement le montant garanti que le gouvernement du Canada doit rembourser aux bangues en vertu de cette loi?

**M. Bissonnette:** Il s'élève à 1,5 milliards de dollars et lorsque ce montant sera liquidé, je demanderai la semaine prochaine un autre milliard, montant qui peut être révisé tous les cinq ans ou chaque année selon les besoins.

**Le sénateur Buckwold:** Ma première question en amène une autre. Est-ce que la garantie qui existe depuis l'entrée en vigueur de la loi a obligé le gouvernement à verser beaucoup d'argent aux banques pour les pertes qu'elles ont subies?

**M. Bissonnette:** L'an dernier, on comptait quelque 31 000 prêts totalisant 900 millions de dollars et le taux de pertes se situait à environ 7p. 100. J'ai un sommaire des opérations, que je puis déposer si vous en avez besoin. En 1984, les pertes se situaient à 25 685 000 $. Le taux de 7p. 100 était un maximum et nous avons retenu ce pourcentage dans le calcul des pertes possibles dans l'avenir. L'an dernier, elles se chiffraient à 25,6 millions de dollars; en 1983, les réclamations payées ont atteint 22 millions de dollars, mais le montant des réclamations reçues était supérieur. L'an dernier, les réclamations reçues se chiffraient à 42 millions de dollars, et l'année précédente à 41 millions.

**Le sénateur Buckwold:** Ce sont des montants perceptibles. J'ai une autre question. Pourquoi avez-vous laissé le chiffre d'affaires à 2 millions de dollars au lieu de l'augmenter, compte tenu du fait que ce montant est demeuré le même

[*Text*]

**Mr. Bissonnette:** In 1978, the last time the law was reviewed, it was $1.5 million, which is not enough now with inflation. We raised that to $2 million exactly for that reason.

**Senator Buckwold:** I guess I worded the question a little poorly. Do you feel $2 million is sufficient to meet your needs?

**Mr. Bissonnette:** Yes. It represents over 95 per cent of all the small businesses in Canada. We think it is enough.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président, je suis certain que le ministre appréciera son expérience à titre de témoin devant un comité du Sénat. Il voudra revenir souvent comme l'a dit le sénateur Buckwold.

Je voudrais demander au ministre si à l'heure actuelle, le gouvernement garantit 85 p. 100 des prêts.

**M. Bissonnette:** Présentement, le gouvernement garantit 100 p. 100 des prêts.

**Le sénateur Flynn:** Les pertes que vous mentionniez tout à l'heure sont au total, sur le 7 p. 100 des prêts consentis.

**M. Bissonnette:** Le pourcentage le plus élevé que le gouvernement a perdu dans les années antérieures se chiffrait à 7 p. 100 des prêts.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez mentionné le plafond de deux millions par rapport à un million et demi. Est-ce que vous en avez une idée de la moyenne du montant des prêts?

**M. Bissonnette:** Vingt-huit mille huit cent quatre-vingt-huit dollars.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas énorme par rapport au montant de deux millions, peu d'emprunteurs se rendent à la limite.

**M. Bissonnette:** Si vous me permettez, monsieur le sénateur, nous prêtons jusqu'à $100,000. Le critère d'éligibilité est que l'emprunteur ne doit pas excéder deux millions de chiffre d'affaires par année.

**Le sénateur Flynn:** Le chiffre d'affaires qui est le critère.

**M. Bissonnette:** Oui, mais nous prêtons jusqu'à $100,000.

**Le sénateur Flynn:** Alors le prêt maximum est de $100,000.

**M. Bissonnette:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** La moyenne des prêts est de $28,000

**M. Bissonnette:** Exactement monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Le droit initial de 1 p. 100 sur $100,000 c'est $1,000?

**M. Bissonnette:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** D'une façon générale, si la moyenne est de $28,000, c'est $280.

**M. Bissonnette:** Exactement monsieur le sénateur.

[*Traduction*]

depuis un certain temps déjà malgré le phénomène de l'inflation?

**M. Bissonnette:** En 1978, lors de la dernière révision de la loi, le montant était de 1,5 million de dollars, ce qui ne suffirait plus maintenant compte tenu de l'inflation. C'est pour cette raison que nous l'avons porté à 2 millions de dollars.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai sans doute mal formulé ma question. Estimez-vous que ce montant de 2 millions de dollars suffit à répondre à vos besoins?

**M. Bissonnette:** Oui. Ce montant correspond au chiffre s'affaires de près de 95p. 100 des petites entreprises canadiennes. Nous estimons que c'est suffisant.

**Senator Flynn:** Thank you Mr. Chairman. I am sure that the Minister will enjoy the experience of appearing before a Senate Committee. As Senator Buckwold menitoned. I am sure he will want to return often.

I wish to ask the Minister whether the government is currently guaranteeing loans at 85%.

**Mr. Bissonnette:** The government is currently guaranteeing loans at the rate of 100%.

**Senator Flynn:** Then the losses you just mentioned were on the total of 7 percent of loans made.

**Mr. Bissonnette:** The highest point ever reached for losses, that the government has lost in earlier years, totalled 7 percent of loans.

**Senator Flynn:** You mentioned a ceiling of $2 million compared to $1.5 million. What is the average loan amount? Do you have any idea?

**Mr. Bissonnette:** Twenty-eight thousand eight hundred and eighty-eight dollars.

**Senator Flynn:** That isn't very high in relation to two million: very few borrowers ever borrow the maximum amount.

**Mr. Bissonnette:** If the Honourable Senator will allow me to explain: we lend up to $100,000. The eligibility criterion is that the borrower must not have sales in excess of $2 million.

**Senator Flynn:** I see. It's the sales figures that is the criterion.

**Mr. Bissonnette:** Yes, but we lend up to $100,000.

**Senator Flynn:** So the maximum loan is $100,000?

**Mr. Bissonnette:** Yes.

**Senator Flynn:** The average loan is about $28,000?

**Mr. Bissonnette:** Precisely, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** The initial one percent fee on $100,000 is $1,000?

**Mr. Bissonnette:** Yes.

**Senator Flynn:** Generally speaking, then, if the average loan is $28,000, then the average fee is $280.

**Mr. Bissonnette:** Precisely, Senator Flynn.

[*Text*]

**Le sénateur Flynn:** Présentement, ce droit est-il imposé automatiquement à tous les emprunteurs? Les banques y recourent-elles automatiquement?

**M. Bissonnette:** Nous tentons de modifier la loi, cela n'existe pas présentement.

**Le sénateur Flynn:** Ce 1 p. 100 compense la diminution dans la garantie du gouvernement?

**M. Bissonnette:** Ce 1 p. 100 servira à atténuer les pertes.

**Le sénateur Flynn:** Des banques?

**M. Bissonnette:** Non, ce 1 p. 100 sera remis au gouvernement.

**Le sénateur Flynn:** Il est remis au gouvernement?

**M. Bissonnette:** Oui, il paiera une partie des pertes.

**Le sénateur Flynn:** Je ne comprends pas pourquoi vous disiez tout à l'heure que cela permettait à l'emprunteur de "magasiner" si vous me permettez cette expression.

**M. Bissonnette:** Si vous me permettez de rectifier, le banquier est obligé de payer 1 p. 100 au gouvernement. Il a le pouvoir de transférer à son client ce 1 p. 100 mais n'y est pas obligé. La loi dit que les frais maxima correspondent au taux préférentiel plus 1 p. 100. Cela est fixé par la loi. Si on n'avait pas introduit cette phase donnant l'autorisation aux prêteurs de transférer ce 1 p. 100 à l'emprunteur, il n'aurait pu le faire. Mais un prêt de $28,000, n'est pas le plus rentable pour une banque car les frais d'enquête sont exactement les mêmes que sur un prêt de $100,000. C'est la raison pour laquelle on a donné l'autorisation aux banques de pouvoir transférer ces frais de 1 p. 100 pour ne pas que les banques diminuent la quantité de prêts.

**Le sénateur Flynn:** Je ne comprends pas comment ce 1 p. 100 ou à la discrétion des banques est remis au gouvernement.

**M. Bissonnette:** Les banques sont obligées de payer 1 p. 100, ce n'est pas discrétionnaire. Les banques doivent payer 1 p. 100 au gouvernement sur tous les prêts qu'ils enregistrent selon la loi.

**Le sénateur Flynn:** Ils ne sont pas obligés de le charger.

**M. Bissonnette:** Non, c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Par cette modification, vous faites partager aux banques la garantie du gouvernement dans 10 p. 100 au lieu de 100 p. 100.

**M. Bissonnette:** Quinze pour cent, 85 p. 100 —15 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** J'avais cru voir 90 p. 100 au début.

**M. Bissonnette:** Lorsque j'ai présenté le projet de loi . . .

**Le sénateur Flynn:** Il y a eu un amendement.

**M. Bissonnette:** Oui, au début c'était 90:10. Lorsque nous avons décidé qu'il était possible de transférer le 1 p. 100 à l'emprunteur, nous avons demandé aux banques si elles étaient prêtes à accepter 85:15. Selon ce que nous avons constaté dans

[*Traduction*]

**Senator Flynn:** Is this fee currently charged automatically to all borrowers? Do the banks automatically pass it on?

**Mr. Bissonnette:** It's something new in the Act which doesn't exist at the moment. No loan is guaranteed at 100 per cent.

**Senator Flynn:** Is this one percent intended to compensate for the decrease in the level of the government's guarantee?

**Mr. Bissonnette:** The purpose of the one percent is to offset loans, losses.

**Senator Flynn:** The banks?

**Mr. Bissonnette:** No. The one percent goes to the government.

**Senator Flynn:** To the government?

**Mr. Bissonnette:** Yes. To cover a small percentage of the losses.

**Senator Flynn:** I don't understand why you were just saying that it would enable the borrower to shop around.

**Mr. Bissonnette:** Allow me to explain. The banker is required to pay one percent to the government, and he can pass on the coast of the whole of this one percent to his client. He is not obliged to pass it on, however. In the Act, if we examine it carefully, the Act states that the maximum fee is prime plus one percent. That is fixed in the Act. If we hadn't introduced the clause allowing lenders to transfer the one percent to the borrower, they could not have passed it on. But a $28,000 loan is not the most lucrative for a bank because the handling charges are the same, the investigation costs the same, for a $28,000 loan and a $100,000 loan. That is why we authorized the banks to pass on the one percent fee—so that they would not reduce the number of loans.

**Senator Flynn:** I still don't understand how this discretionary one percent, at the banks' discretion, is turned over to the government.

**Mr. Bissonnette:** The banks are required to pay the one percent; that is not discretionary. The banks must pay one percent to the government on all loans registered under the Act.

**Senator Flynn:** They are not required to change?

**Mr. Bissonnette:** No. That's it exactly.

**Senator Flynn:** Then through this amendment you make the banks share 10 percent in the guarantee instead of 100 percent.

**Mr. Bissonnette:** Fifteen percent: 85 percent—15 percent.

**Senator Flynn:** I thought I heard 90 percent at the beginning.

**Mr. Bissonnette:** When I first introduced the Bill . . .

**Senator Flynn:** There was an amendment.

**Mr. Bissonnette:** Yes. At the beginning it was 90:100. When we decided that it was possible to transfer the one percent that could be passed on to the borrower, we asked the banks if they were willing to go to 85:15. Negotiations and our findings

[*Text*]

les autres pays, où on retrouve souvent 80:20 ou même 70-:0, les banques ont accepté d'aller à 85:15.

**Le sénateur Flynn:** Une dernière question de clarification monsieur le ministre, vous mentionnez dans votre présentation que vous augmentez de 300 millions à un milliard le plafond actuel des prêts. J'ai cru comprendre que vous aviez dit que le montant des prêts à l'heure actuelle était autour de 900 millions. Je ne comprends pas.

**M. Bissonnette:** Je désire clarifier ce point pour vous sénateur Flynn. Présentement, selon la loi, le plafond est de 1.5 milliards. Au mois de janvier, nous l'avons atteint. Alors, pour se rendre au 31 mars, nous avions besoin d'un 300 millions additionnel. Par ce projet de loi, nous modifions la loi actuelle pour nous permettre d'atteindre un plafond de 1.8 milliards pour nous rendre au 31 mars. A compter du 1er avril, je demande un plafond de 1 milliard. Je pourrai revenir à la charge au cabinet pour augmenter le plafond ou redemander un nouveau plafond si nécessaire à chaque année.

**Le sénateur Flynn:** Sans amendement à la loi?

**M. Bissonnette:** Oui, c'est exact. Cependant, il faudrait qu'il y ait une approbation du Parlement, après discussion au cabinet.

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait présenter un nouveau projet de loi?

**M. Bissonnette:** Non, c'est uniquement une approbation dans les estimés budgétaires.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, c'est pour autoriser la garantie, tout simplement.

**M. Bissonnette:** C'est ça.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, I have a series of points that I want to ask about, the first of which relates to the timing of the bill. Does your department monitor regularly the applications or the loans actually made and, if so, on what basis do you keep your records? Is it on a monthly basis? How closely informed are you with respect to your accumulating obligations under the act?

**M. Bissonnette:** Sénateurs, nous avons les chiffres à tous les mois. J'ai en main le nombre et le montant de ces prêts pour les trois derniers mois, si cela vous intéresse.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, I realize that it is a bit unfair to raise this point with the minister, because he is, obviously, not the one who is chiefly responsible. We received this bill on March 26. We are told that there is great urgency that it be passed by the end of March. We hear a bit about temporary vetos at this stage and I think this one is pretty excessive because it is about four days. Why was the bill not introduced earlier in the House of Commons, or did you anticipate that the house would deal with it more rapidly?

**Mr. Bissonnette:** I hope you will excuse my English. That bill was introduced on January 21 and it received second reading approximately three weeks later. I was engaged in consultations following that for approximately one month. The bill

[*Traduction*]

about how things were done in other countries, where the ratio is often 80:20 or even 70:30, the banks agreed to go to 85:15.

**Senator Flynn:** A final question for purposes of clarification, Mr. Minister. You mentioned in your presentation that you are increasing the current loan ceiling by $300 million to $1 billion. I understood that you had said that the current total amount of loans was about $900 million. I don't understand.

**Mr. Bissonnette:** I would be glad to clarify this point for you, Senator Flynn. The current Act's ceiling of $1.5 billion was reached in January. To make it to March 31, an additional $300 million was needed, which means that in the Bill, this amended the existing Act to allow us to have a ceiling of $1.8 billion to reach March 31. From April 1, I am requesting a ceiling of $1 billion. I could always go back to Cabinet to have the ceiling increased or to ask for a new ceiling every year if required.

**Senator Flynn:** Without amending the Act?

**Mr. Bissonnette:** That is correct. But there would have to be Parliamentary approval by the Cabinet.

**Senator Flynn:** Would a new Bill have to be introduced?

**Mr. Bissonnette:** No. All that is required is approval of the Estimates.

**Senator Flynn:** I see. It's simply to authorize the guarantee.

**Mr. Bissonnette:** That's it.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, il y a plusieurs points dont j'aimerais parler; le premier concerne l'à-propos du projet de loi. Est-ce que votre ministère surveille régulièrement les demandes de prêts ou les prêts consentis et, dans l'affirmative, de quelle façon tenez-vous vos dossiers? Procédez-vous à une vérification mensuelle? Dans quelle mesure êtes-vous informé de l'état de vos obligations accumulées en vertu de la loi?

**Mr. Bissonnette:** Honourable Senators, we have figures available every month. I have with me the number of loans and the amounts of these loans for the past three months if you need them.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, je suis conscient qu'il est quelque peut injuste de soulever ce point auprès du ministre car de toute évidence il n'est pas le principal responsable. Nous avons reçu ce projet de loi le 26 mars. On nous a dit qu'il était urgent de l'adopter avant la fin du mois. On entend parler de veto temporaire à cette étape et je pense que dans ce cas, ce serait excessif car le mois se termine dans quatre jours. Pourquoi le projet de loi n'a-t-il pas été déposé à la Chambre des communes plus tôt; ou peut-être vous attendiez-vous à ce que la Chambre l'étudie plus rapidement?

**M. Bissonnette:** Veuillez excuser mon anglais. Le projet de loi a été déposé le 21 janvier et il a été lu pour la deuxième fois à peu près trois semaines plus tard. J'ai ensuite pris part à des consultations pendant une période approximative d'un mois.

[*Text*]

received third reading this week. It was passed by the committee before the middle of March.

**Senator Stewart:** I can assure you that you will get more rapid action here, unless I have misjudged my colleagues. I want to impress upon you, now that I have the opportunity, that there is a frequent complaint in this place that bills come to us just before the deadline, and very often just before Christmas or the summer recess. We are told that there is great urgency and the Senate should move with its accustomed speed.

I would move to another matter. The bill, as you said, is going to increase the amount of money available to the end of March 1985 from $1.5 billion to $1.8 billion. Are you satisfied that that extra amount is going to be enough to cover all the loans which you will be expected to register and guarantee retroactively?

**Mr. Bissonnette:** In January, the law was $1.5 billion. The last time I asked for $300 million more. On January 25 I needed $172 million.

**Senator Stewart:** I am talking about to the end of March 1985.

**Mr. Bissonnette:** We have enough.

**Senator Stewart:** Are you sure?

**Mr. Bissonnette:** Yes.

**Senator Stewart:** Is there no possibility that more will be needed?

**Mr. Bissonnette:** I do not think that will arise. I have $172 million and the possibility of a further $125 million if it is needed.

**Senator Stewart:** Does this authority lapse as of March 31?

**Mr. Bissonnette:** Yes.

**Senator Stewart:** As was stated earlier in your exchanges with Senator Flynn, the amount of the guarantee is being reduced. In the original bill it was dropped from 100 per cent to 90 per cent, and now, in the amended bill, it is being reduced to 85 per cent. Would you repeat the explanation for the decision to cut the guarantee these 15 percentage points?

**Mr. Bissonnette:** In negotiations with bankers, they accepted the responsibility for sharing 15 per cent of the risk. It is a must that the bankers accept some responsibility.

**Senator Stewart:** No doubt they would have preferred to have 90 per cent or, even better, a 100 per cent guarantee.

**Mr. Bissonnette:** Yes, I am quite sure they would be quite happy to have a 100 per cent guarantee. However, the government, looking at the situation realistically, realizes that banks have to take some responsibility since they are in the business of lending money.

**Senator Stewart:** Earlier you mentioned the rate of losses. Am I correct in assuming that you concluded that the rate of loss, when the guarantee was at 100 per cent, was really too high? In other words, banks were perhaps sometimes being a little bit careless in the loans they were making?

[*Traduction*]

Le projet de loi a été lu pour la troisième fois cette semaine. Le projet de loi a été adopté par le comité avant la mi-mars.

**Le sénateur Stewart:** Je puis vous assurer que les choses seront expédiées plus rapidement ici, à moins que je ne me trompe sur mes collègues. Je tiens à vous signaler, maintenant que j'en ai la possibilité, qu'on se plaint souvent ici que les projets de loi nous parviennent juste avant la limite, et dans bien des cas, juste avant Noël ou les vacances d'été. On nous a dit que le projet de loi est très urgent et que le Sénat devrait faire preuve de sa célérité habituelle.

J'aimerais aborder un autre point. Le projet de loi, comme vous l'avez dit, porte de 1,5 milliard à 1,8 milliards les montants disponibles jusqu'à la fin de mars 1985. Est-ce que ce montant supplémentaire suffira, selon vous, à couvrir les prêts que vous aurez à enregistrer et à garantir rétroactivement?

**M. Bissonnette:** En janvier, la loi prévoyait un montant de 1,5 milliard de dollars. La dernière fois, j'ai demandé un montant supplémentaire de 300 millions. Le 25 janvier, j'ai eu besion de 172 millions.

**Le sénateur Stewart:** Je parle de la période allant jusqu'à la fin de mars 1985.

**M. Bissonnette:** Nous avons suffisamment d'argent.

**Le sénateur Stewart:** En êtes-vous certain?

**M. Bissonnette:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Serait-il possible que vous ayez besoin de plus d'argent?

**M. Bissonnette:** Je ne crois pas que cela se produira. Je dispose de 172 millions et d'un autre montant supplémentaire possible de 125 millions.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que ce pouvoir devient caduc le 31 mars?

**M. Bissonnette:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Comme vous l'avez indiqué plus tôt, le montant de la garantie a été réduit. Dans le projet de loi initial, il passait de 100 p. 100 à 90 p. 100 et dans le projet de loi amendé, il est de 85 p. 100. Pourriez-vous nous expliquer encore une fois la décision de réduire la garantie de 15 p. 100?

**M. Bissonnette:** Au cours des négociations, les banquiers ont accepté d'assumer 15 p. 100 du risque. Il faut qu'ils acceptent une part de responsabilité.

**Le sénateur Stewart:** Ils auraient sans aucun doute préféré une garantie de 99 p. 100 ou de 100 p. 100.

**M. Bissonnette:** Je ne doute pas qu'ils se réjouiraient d'une garantie de 100 p. 100. Toutefois, faisant preuve de réalisme, le gouvernement s'est dit que les banques doivent assumer une part de responsabilité puisqu'elles ont pour fonction de prêter de l'argent.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé plus tôt du taux de pertes. Avez-vous vraiment dit que ce taux, lorsque la garantie était de 100 p. 100, était trop élevé? En d'autres mots, les banques faisaient-elles preuve de moins de vigilance quand elles consentaient des prêts?

[*Text*]

**Mr. Bissonnette:** That is exactly the case. Under the law, they have to have some guarantees. No doubt, it is a better risk if you have a 100 per cent guarantee. Now the bankers will survey the situation more closely before giving loans.

**Senator Stewart:** Yet you are going to continue to use the same expected rate of loss, that is, 7 per cent. That was your historic rate for the past. You are going to continue to use that even though you anticipate that bankers will be more cautious in making these loans.

**Mr. Bissonnette:** On our figures, the rate should be 5 per cent to 7 per cent, but we do hope it will be less than that. We have allowed a 7 per cent figure in our calculations. Perhaps next year the situation will change, but on our figures this year we have allowed 7 per cent.

You must remember that there are many loans in the pipeline and next year there may be losses to absorb as a result of loans made previously.

**Senator Stewart:** In other words, you would not get a real reading on the result of this change until perhaps three or four years in the future?

**Mr. Bissonnette:** Perhaps two years.

**Senator Stewart:** Am I correct in thinking that you said the Canadian Bankers' Association believes that this is a realistic change? With this reduction, they will be prepared to go ahead and make loans? Will it still be sufficiently attractive to them so that, quite aside from their rhetoric, they will, in fact, want to make these loans? Is it good business for them?

**Mr. Bissonnette:** It is more than that. The Canadian Bankers' Association told me that they will do some advertising to promote this law and other things like checklists of what I mentioned. They will promote the small business law.

**Senator Stewart:** Surely they did not do that in return for a reduction in the amount of the guarantee?

**Mr. Bissonnette:** Perhaps you will permit me to explain that in French. Les banquiers canadiens ont compris. Ils ont même avoué que dans le passé, ils avaient exagéré sur la garantie gouvernementale. Ils nous ont dit qu'ils avaient toute la lattitude de le faire. Ils avaient la garantie à 100 p. 100. On ne leur chargeait rien.

Ils avaient beau jeu et en ont profité. Maintenant qu'on leur demande d'être juste et équitable, ils acceptent avec plaisir. Il n'y a pas de problème dans le moment car ils sont très conscients qu'ils doivent être responsables et ils ont accepté en tant que bons citoyens.

**Senator Buckwold:** As a supplementary, do I understand correctly that the banks will also receive the 1 per cent upfront fee?

**Mr. Bissonnette:** No, it is the government that will receive the 1 per cent fee on each loan. They will register them. Of that 85 per cent guarantee, they have to pay 1 per cent.

**Senator Stewart:** I should now like to turn to the user fee.

[*Traduction*]

**M. Bissonnette:** C'est exactement le cas. Aux termes de la loi, elles doivent obtenir des garanties. Le risque est évidemment plus attrayant si vous êtes protégé par une garantie de 100 p. 100. Dorénavant, les banquiers étudieront les demandes plus attentivement avant de consentir des prêts.

**Le sénateur Stewart:** Pourtant, vous maintiendrez le même taux de pertes, 7 p. 100. C'est le taux que vous avez toujours appliqué par le passé. Vous conserverez ce taux, même si vous prévoyez que les banquiers feront preuve d'une plus grande prudence en ce qui concerne les prêts.

**M. Bissonnette:** D'après nos chiffres, le taux devrait être de 5 à 7 p. 100, mais nous espérons que ce sera moins. Nous avons tenu compte d'un taux de 7 p. 100 dans nos calculs. Peut-être que l'an prochain la situation changera, mais pour cette année, nous maintenons 7 p. 100.

Il faut se rappeler qu'il y a beaucoup de prêts engagés dans les pipe-lines et que l'an prochain nous aurons peut-être des pertes à absorber par suite des prêts consentis précédemment.

**Le sénateur Stewart:** En d'autres mots, vous n'auriez pas une idée exacte des résultats de ce changement avant peut-être trois ou quatre ans?

**M. Bissonnette:** Peut-être deux ans.

**Le sénateur Stewart:** Avez-vous bien dit que l'Association des banquiers canadiens juge ce changement réaliste? Qu'avec cette réduction, ils sont disposés à aller de l'avant et à consentir des prêts? La loi sera-t-elle suffisamment attrayante pour eux pour qu'ils consentent effectivement des prêts? Les banquiers pourront-ils faire de bonnes affaires?

**M. Bissonnette:** C'est plus que cela. L'association m'a dit qu'elle ferait de la publicité pour cette loi et pour d'autres mesures comme les listes de contrôle dont j'ai parlé. L'Association fera l'éloge de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

**Le sénateur Stewart:** Ils n'ont sans doute pas fait cela en échange d'une réduction du montant de la garantie?

**M. Bissonnette:** Si vous me permettez, je vais vous expliquer cela en français. Canadian bankers understood and even admitted that they had gone too far with the government guarantee in previous years. But they added that they were perfectly within their rights. They had the 100 percent guarantee and they weren't charged for it.

They were well off and they made the most of it. Now that we are asking them to be fair and reasonable, they are happy to oblige. There is no problem at the moment; they are very much aware of what they have to do to meet their responsibilities and they have accepted like the good citizens they are.

**Le sénateur Buckwold:** Comme question supplémentaire, dois-je comprendre que les banques toucheront le droit initial de 1 p. 100?

**M. Bissonnette:** Non, c'est le gouvernement qui touchera ce pourcentage sur chaque prêt. Le montant sera enregistré. Un montant de 1 p. 100 doit être payé sur la garantie de 85 p. 100.

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais parler de la question des droits des utilisateurs.

[*Text*]

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, on this question which seems to be in Senator Stewart's mind, I would like to put in a little different fashion the question he has been asking the minister.

Is it not fair to say that what has happened here in this program, which is a very good program, is that the government initially guaranteed 100 per cent of the loan in order that the banks, who were players in the piece, and the government could get a measure of the loss ratio — just what the losses were going to be? From the outset, there was a 100 per cent guarantee. One per cent above prime is not bad. The major business of the banks is lending money out, so, really, the banks, logically, now are being invited, in recognition of a pretty good ratio, to, quite legitimately, share the risk in business that is good for them. Isn't that what is happening?

**M. Bissonnette:** Je vais faire l'historique du prêt aux petites entreprises parce que je pense qu'il est important de le scruter dans toutes ses étapes.

En 1961, lorsque le gouvernement conservateur de l'époque a introduit cette loi, il garantissait à 100 p. 100, mais le taux était moindre que le taux préférentiel.

Acette époque, le taux était fixe, calculé deux fois par année; il était de un ou 2 p. 100 de moins que le taux préférentiel.

En 1978, le gouvernement a changé cette loi et a accordé aux banquiers l'opportunité de charger aux emprunteurs le taux préférentiel, plus 1 p. 100. Il faut se rappeler qu'en 1961, les banques à charte n'avaient pas le droit, de prêter sur hypothèque et sur de l'équipement. La loi ne le leur permettait pas.

En 1978, les lois des banques avaient été modifiées. On leur a accordé l'opportunité de prêter au taux préférentiel, plus 1 p. 100, mais sans leur demander aucun frais en retour.

Vous remarquerez sénateur Kelly, qu'il y a eu un manque à cette époque. Peut-être qu'il y avait besoin, mais j'en doute. Il y a eu carences à cette époque, lorsque le gouvernement a accordé le taux préférentiel, plus 1 p. 100, de demander aux banques une réduction de la garantie gouvernementale.

J'étais au courant de cette loi car j'ai été en affaires pendant 20 ans. Dès le début, en 1964, j'ai emprunté par le biais de la Loi aux petites entreprises et j'ai étudié le point de loi. J'ai discuté avec les banques de ce point et leur ai demandé leur opinion.

Les banques ont dit: "Écoutez, ce n'est pas nous qui demanderons au gouvernement de réduire le taux. Par contre, si le gouvernement en fait la demande, nous prendrons nos responsabilités".

Alors, on a travaillé avec eux.

**Senator Stewart:** Senator Kelly's question has been most helpful.

I should now like to turn to the user fee. The user fee is to be paid by the bank, that is, the lender, to the government, and it is a kind of registration fee of 1 per cent. The bank, or lender, if I understand you correctly, may absorb that cost himself or he may pass it back to the borrower.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, en ce qui concerne cet aspect que le sénateur Stewart semble avoir à l'esprit, j'aimerais poser la question qu'il a lui même posée au ministre sous une forme un peu différente.

N'est-il pas juste d'affirmer que ce qui s'est passé dans ce programme, qui est un très bon programme, c'est que le gouvernement, au départ, garantissait 100 p. 100 du prêt de façon que les banques qui étaient parties à la transaction et le gouvernement puissent avoir une idée de l'importance du taux de pertes, c'est-à-dire leur montant? Au départ, la garantie était de 100 p. 100; 1 p. 100 au-dessus du taux préférentiel, ce n'est pas mauvais. La principale activité des banques consiste à prêter de l'argent; aussi, ce qui est logique, sont-elles maintenant invitées, compte tenu de cet excellent taux de pertes, à partager les risques d'une entreprise qui leur rapporte bien. N'est-ce-pas ce qui se produit?

**Mr. Bissonnette:** Well. I'll go over the background to small business loans again because I think it is important to look at it in stages.

In 1961, when the Conservative government of the day introduced the Act, it guaranteed loans to 100 percent, but then the rate was below prime.

The rate was fixed. It was calculated twice a year and it was 1 or 2 percent below the prevailing prime rate.

In 1978, the government amended the Act and gave bankers the opportunity to charge borrowers prime plus one percent. It should be recalled that in 1961, the chartered banks didn't have the right to make mortgage loans or equipment loans. The legislation prevented them from doing so when they were first presented with the Act allowing them to lend to businesses.

By 1978 banking legislation had changed. They were given the opportunity to lend at prime plus one percent, but they could not charge any fee in return.

There was therefore, Senator Kelly, something missing at the time. Perhaps it was necessary, but I doubt it. I think it was an omission at the time not to ask the banks, once they had granted a loan at prime plus one percent, to ask for a reduction in the government guarantee.

Since I was very familiar with the Act, having been in business myself for 20 years and received my first loan under the Small Businesses Loans Act in 1964, I looked into it closely. I discussed the matter with the banks and asked their opinion.

The banks said: "Listen, we're not going to ask the government to reduce the percentage. But if the government asks us, we will certainly cooperate."

So we worked with them.

**Le sénateur Stewart:** La question du sénateur Kelly a été très éclairante.

J'aimerais maintenant m'arrêter aux droits des utilisateurs. Ils doivent être versés par la banque, c'est-à-dire le prêteur, au gouvernement, et il s'agit en quelque sorte de droits d'enregistrement de 1p. 100. Si je vous comprends bien, la banque, ou le

[*Text*]

**Mr. Bissonnette:** The bank can pay 1 per cent itself, or it can charge the borrower, the customer.

**Senator Stewart:** Exactly. What is the real purpose of this charge, which becomes a kind of revenue for the government? Is it to pay the clerical costs of registering the loan? Alternatively, is it intended to be a kind of threshold to give a little more incentive to the bankers to be more careful in making loans? How would you justify this extra item? One per cent looks small, and I am just wondering what the purposes are.

**M. Bissonnette:** Ce 1 p. 100, sénateur Stewart, atténue les pertes. Si nous prêtons 900 millions l'an prochain, le 1 p. 100 pourrait représenter 9 millions. Or, nous aurions pu verser ces 9 millions pour assurer les pertes anticipées qui pourraient être, comme je l'ai dit tout à l'heure, de 5 p. 100. Alors, ce 45 millions, moins le 15 p. 100 et moins 15 p. 100 de 45 millions serait absorbé par les banques. Alors, ilmoins 9 millions serait reçu comme "user fee".

**Senator Stewart:** So it is a counter-balancing revenue. As I understood you earlier, this fee is assessed against the total of the line of credit, which could conceivably be $100,000.

**Mr. Bissonnette:** Just one time; not for years, just one time, just one year.

**Senator Stewart:** The original arrangement. Suppose I were a small businessman and I came to my bank and negotiated a line of credit under this bill for $100,000. Suppose I then drew down on that line of credit to the extent of, say, $40,000. Am I correct in understanding that part of the amount the bank might have charged me would be refunded? Suppose instead I drew down $60,000, would I then receive a proportional amount of refund against the user fee of one per cent?

**Mr. Bissonnette:** If you ask for $100,000 and use more than 50 per cent, then you pay them; if you use less than 50 per cent, you are reimbursed the difference.

**Senator Stewart:** What you are saying is that, if I in fact take $51,000, I am paying not one per cent but more like 2 per cent.

**Mr. Bissonnette:** It is always like that. There is a gray zone. Where do you stop? The reason for making it 50 per cent is that the charge will be for $100, and the customer can use $99, but if he wants to receive $100 it costs money to receive that.

**Senator Stewart:** Do you not think you will get a lot of complaints? If one man draws down on his $100,000 line of credit $49,000 and his next door neighbour draws down $51,000, and if they get talking over the back fence, do you not think you will get a lot of irate complaints?

**Mr. Bissonnette:** I am sure the bankers are smarter than that. They will give bridging just by the time the project is finished, and after that they will deregister. I hope I do not have to teach the bankers their jobs.

**Senator Stewart:** I understand you have had extensive consultation. Do I understand you to say that this user fee

[*Traduction*]

prêteur peut les verser elle-même ou les faire payer par l'emprunteur.

**M. Bissonnette:** En effet, la banque peut les verser elle-même ou encore les faire payer par l'emprunteur, son client.

**Le sénateur Stewart:** Exactement. Quel est précisément le but de ces frais, qui deviennent en quelque sorte une forme de revenu pour le gouvernement? Sont-ils exigés pour couvrir les coûts administratifs de l'enregistrement du prêt? Ou bien, sont-ils une sorte de seuil visant à inciter davantage les banquiers à consentir des prêts avec plus de prudence? Comment justifiez-vous cette condition additionnelle? Ce pourcentage est vraiment minime et je me demande à quoi il sert.

**Mr. Bissonnette:** The one percent, Senator Stewart, is indeed intended to reduce losses. Thus if we anticipate lending $ 900 million next year, the one percent represents $ 9 million. We will thus have $ 9 million that we can then use to offset the losses, which as I said earlier, are expected to be about 5 percent. This means $45 million less the 15 percent and less the 15 percent of $45 million absorbed by the banks. This means at least $9 million received by us as a user fee.

**Le sénateur Stewart:** Il sert donc à atténuer les pertes. Si je vous ai bien compris, ces droits sont évalués en regard du total de la ligne de crédit qui pourrait bien être de 100 000 $.

**M. Bissonnette:** Il sert juste une fois, pas pendant des années, juste une fois, juste pour un an.

**Le sénateur Stewart:** L'arrangement initial. Si, à titre de petit entrepreneur, je négocie avec ma banque une ligne de crédit de 100 000 $, selon les dispositions du projet de loi. Puis, je la fais baisser, disons, à 40 000 $. Est-il exact qu'une partie du montant que la banque m'aura fait payer me serait remboursée? Si, plutôt, je la fais baisser à 60 000 $, toucherai-je alors un remboursement proportionnel des droits de 1p. 100?

**M. Bissonnette:** Si du prêt de 100 000 $ que vous avez demandé, vous en obtenez plus de 50p. 100, vous les payez; si vous en utilisez moins de 50p. 100, on vous rembourse la différence.

**Le sénateur Stewart:** Vous voulez dire que si j'utilise en fait 51 000 $, je ne paye pas 1p. 100, mais plutôt 2p. 100 du montant.

**M. Bissonnette:** C'est toujours comme ça. Il y a une zone grise. Où faut-il trancher? La marge est fixée à 50p. 100 parce que sur 100 $, le client peut en utiliser 99, mais s'il veut en recevoir 100, il faut penser aux frais nécessaires.

**Le sénateur Stewart:** Ne pensez-vous pas recevoir beaucoup de plaintes à ce sujet? Si sur une ligne de crédit de 100 000 $, un emprunteur la baisse à 49 000 $ et un autre à 51 000 $, ne croyez-vous pas qu'il y aura des plaintes acerbes, s'ils se mettent à comparer leurs frais?

**M. Bissonnette:** Je suis certain que les banquiers sont plus malins que cela. Ils vont prévoir une mesure de transition d'ici la fin du programme, puis ils se désengageront. J'espère ne pas avoir à leur enseigner comment exercer leur métier.

**Le sénateur Stewart:** Je crois comprendre que vous avez consulté beaucoup d'intéressés. Ai-je bien compris que les dis-

[*Text*]

arrangement had the enthusiastic support of the Canadian Federation of Independent Business?

**Mr. Bissonnette:** Exactly. It was asked for by the federation, by customers everywhere. They were a little worried with my first legislation; this was the first time I had asked the bankers to pay that fee without being able to pass the fee on to the customer. The customers and associations of business people were a little worried about it too, because they wee not sure if the bankers would provide all the loans the business community needs. I changed my mind for exactly that reason after consultation.

**Senator Stewart:** So everybody is happy. The small businessmen are happy, the bank is happy, the Minister of National Revenue is happy, or at least the keeper of the Consolidated Revenue Fund is happy. It is a wonderful world.

**Mr. Bissonnette:** For the Minister of Revenue it is exactly the same. With the change in the law he was assured of receiving one per cent. If it is the customer or a banker, it is exactly the same.

**Senator Stewart:** But he is going to get $9,000 in registration fees that he would not have otherwise received.

**Mr. Bissonnette:** Until I introduced the change it was not done.

**Senator Stewart:** Now I want to go to quite a different kind of question, Mr. Chairman, which I am sure you will anticipate yourself. When the minister was talking about the money for the period beginning April 1, 1985, he drew our attention to the fact, looking at page 4, clause 4, that the bill provides that the total is not to exceed $1 billion,

> or such other amount as is provided by an appropriation Act or other Act of Parliament.

At the top of page 2 we read:

> or such other percentage as is provided by an appropriation Act or other Act of Parliament.

It is those words, "provided by an appropriation Act," that attract my attention, and, I suspect, attract the attention of our chairman. Are these changes to be made by what we call $1 items? In other words, are we going to have here a statutory approval of the technique of $1 items?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Stewart:** It could be, as I read those words.

**Senator Flynn:** It could be, but it is not.

**Senator Stewart:** Perhaps Senator Flynn would direct his attention to page 4, which talks about the amount for the period 1985 to 1990 and the amount to be provided as a ceiling in this bill. Then it goes on:

> or such other amount as is provided by an appropriation Act or other Act of Parliament.

I have no problem with the words "or other Act of Parliament," but I do with the words "as is provided by an appropriation Act." Do you mean there would be a vote in an

[*Traduction*]

positions concernant les droits des utilisateurs ont reçu l'appui enthousiaste de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante?

**M. Bissonnette:** C'est exact. Ils ont été revendiqués par la Fédération et des clients de partout. Le premier projet de loi que j'ai présenté en a inquiété certains parce qu'il exigeait pour la première fois que les banquiers versent des droits sans pouvoir les faire payer par les clients. Les clients et les associations de gens d'affaire le sont aussi un peu, parce qu'ils ne savent pas si les banques prêteront autant que le milieu des affaires voudrait. J'ai changé d'idée exactement pour cette raison après consultation.

**Le sénateur Stewart:** Donc tout le monde est content. Les petits entrepreneurs, les banques, le ministre du Revenu national, ou du moins le responsable du Fonds du revenu consolidé. Tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

**M. Bissonnette:** Pour le ministre du Revenu, il n'y a rien de changé. Le projet de loi modifié l'assure de recevoir les droits de 1 p. 100. Pour le client ou le banquier, c'est exactement la même chose.

**Le sénateur Stewart:** Pourtant il va toucher des droits d'enregistrement de 9 000 $ qu'il n'aurait pas touchés autrement.

**M. Bissonnette:** Il ne les aurait pas reçus avant que je modifie le projet de loi.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, j'aimerais maintenant aborder un sujet complètement différent auquel vous vous attendez sûrement. Quand le ministre a parlé des fonds pour la période commençant le 1er avril 1985, il a attiré notre attention sur le fait, et je me reporte à l'article 4, page 4, que le projet de loi prévoit que le total ne doit pas dépasser 1 milliard de dollars.

> ou tout autre montant fixé par une loi de crédits ou une autre loi fédérale.

Au haut de la page 2, on peut lire:

> ou tout autre pourcentage fixé par une loi de crédits ou une autre loi fédérale.

C'est l'expression «fixé par une loi de crédits» qui attire mon attention et, j'imagine, celle de notre président. Ces changements seront-ils apportés par ce que nous appelons les crédits de 1 $? En d'autres termes, y aura-t-il une loi approuvant la formule des crédits de 1 $?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Stewart:** On le dirait d'après le texte de loi.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être, mais ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Flynn voudrait-il jeter un coup d'œil à la page 4 où il est question du montant de la période allant de 1985 à 1990 ainsi que du plafond prévu par le projet de loi. Puis, on peut lire:

> ou tout autre montant fixé par une loi de crédits ou une autre loi fédérale

Je ne vois pas de problème avec les mots «ou une autre loi fédérale», mais j'en vois à l'expression «fixé par une loi de crédits». Entend-on par là qu'il y aura un crédit prévu dans une loi por-

[*Text*]

appropriation bill which would spell out that there would be $300 million or $500 million, or could the amount be run in as a $1 item authorizing the increase of the ceiling?

**Mr. Konrad von Finckenstein, General Counsel:** This section just allows the government to change the ceiling or the ratio by appropriation act. This does not mean a $1 item. It would be among other nominal appropriations for small business to add further authority to exceed the ceiling for small business loans to whatever it is. It is not to give the government authority to insert $1 items. It is to use the estimate process to adjust this ratio if it should be necessary.

**Senator Stewart:** Surely you do not need to ask for that now. When you bring in an appropriation bill you do not need prior statutory approval.

**Mr. von Finckenstein:** No, but at that point in time somebody might raise an objection in committee, saying that this is not a proper matter for an appropriation act, and the Speaker could rule on that. Basically, here we are asking Parliament's consent to say this is a proper matter to be inserted in the appropriation act rather than, as in the past, having $1 items put in for something which may be questionable. We are here asking for the authority of Parliament in future.

**Senator Godfrey:** The Speaker could rule it out of order.

**Mr. von Finckenstein:** Yes.

**Senator Stewart:** I will next refer to the provision at the top of page 5, where authority is conferred to make an order or regulation prescribing, for the purposes of section 3(4)(b), the fee, or the method of calculating the fee payable to the minister, and the time at which the fee is payable. As the minister is probably aware, parliamentarians are very uneasy about conferring power to make orders in council that permit a minister or a group of ministers to impose anything that looks like a tax. Here we are talking about prescribing the fee or the method of calculating the fee payable to the minister and the time at which the fee is payable. How do you defend that?

**M. Bissonnette:** Monsieur le sénateur, il est assez simple de défendre ce point de vue. Le marché peut changer très rapidement. Un sénateur s'est demandé pourquoi une loi comme celle-là prend autant de temps pour arriver au Sénat. Depuis le mois d'octobre, je travaille à la préparation de cette loi et nous sommes à la fin de mars.

Si je devais réduire ou augmenter le 1 p. 100, pour n'importe quelle raison, justifiée par le marché, je devrais attendre six ou huit mois, peut-être ou un an. Cela a pris quatre mois et demi, cinq mois ou six mois et il n'y avait encore rien dans le tuyau des lois. Je suis un des premiers à vous présenter un projet de loi. Vous pouvez vous imaginer ce les frustrations de la petite entreprise. C'est une des raisons pour laquelle je vous demande cette autorisation de pouvoir changer un règlement au cours des prochains cinq ans sans être obligé de revenir devant le Parlement.

[*Traduction*]

tant affectation de crédits qui indiquerait qu'il y aurait 300 ou 500 millions de dollars ou le montant pourrait-il entrer dans les crédits de 1 $ autorisant ainsi l'augmentation du plafond?

**M. Konrad von Finckenstein, avocat général:** Cet article autorise tout simplement le gouvernement à modifier le plafond ou le taux par une loi portant affectation de crédits. Il n'est pas question des crédits de 1 $. Il faudrait d'autres crédits nominaux aux petites entreprises pour permettre de dépasser le plafond des prêts aux petites entreprises au-delà de ce qu'il est. L'article n'autorise pas le gouvernement à utiliser les crédit de 1 $. Il permet de rajuster le taux si cela est jugé nécessaire.

**Le sénateur Stewart:** Vous n'avez sûrement pas besoin d'un rajustement à l'heure actuelle. Quand vous présentez un projet de loi portant affectation de crédits, vous n'avez pas besoin de l'approbation préalable de la loi.

**M. von Finckenstein:** Non, mais au moment voulu, un membre d'un comité pourrait s'y opposer prétextant que cela ne se prête pas à une loi portant affectation de crédits et le Président pourrait fonder sa décision sur cet argument. Essentiellement, nous demandons que le Parlement convienne qu'il s'agit d'une question qui peut faire l'objet d'une loi portant affectation de crédits au lieu de nous obliger à avoir recours, comme par le passé, aux crédits de 1 $ pour dans des cas discutables. Nous demandons l'autorisation du Parlement pour plus tard.

**Le sénateur Godfrey:** Le Président pourrait juger la question irrecevable.

**M. von Finckenstein:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais maintenant me reporter au haut de la page 5, à l'alinéa qui confère le pouvoir d'établir un décret ou un règlement prescrivant, pour l'application de l'alinéa 3(4)*b*), les droits payables au ministre ou la façon de les calculer ainsi que le moment de leur versement. Comme le ministre le sait probablement, les parlementaires hésitent beaucoup à accorder le pouvoir de prendre des décrets du conseil qui permettent à un ministre ou à un groupe de ministres d'établir tout ce qui ressemble à un impôt. Il est question ici de prescrire les droits payables au ministre ou la façon de les calculer ainsi que le moment de leur versement. Comment justifiez-vous cette mesure?

**Mr. Bissonnette:** It is relatively easy to defend that point, Senator Stewart. The market can change very quickly. A Senator raised the question of why it took so long for the Bill to reach the Senate. I can tell you that I have been working since October to prepare the Bill, and here we are at the end of March.

If I had to change—either raise or lower—the one percent, for whatever reason called for by the market and I had to wait 6 to 8 months or even a year, because it has taken 4½, 5 or 6 months so far and there's still nothing in the legislation pipeline, and yet I am one of the first Ministers to present you with a Bill, then you can imagine what that would do to small business. That is one of the reasons why I am asking you for authorization to change a regulation in midstream during its five-year course without being required to appear before Parliament again.

[*Text*]

**The Chairman:** Senator Stewart, two of your colleagues are waiting patiently to ask questions.

**Senator Stewart:** I will cease and desist almost immediately.

Then I understand you to say that under this provision you are seeking authority by order or regulation to vary the amount of the 1 per cent fee and to vary it without having defined limits on the amount that you would vary it by? I am not proposing that you would be ridiculous on this but, conceivably, it could be put to 5 per cent or 8 per cent. That is logically possible although not practicably possible. When you ask for blanket authority this is the kind of question that someone will inevitably raise.

**M. Bissonnette:** Monsieur le sénateur, j'espère que vous pensez que le gouvernement colle de très près à la réalité. Lorsqu'on traite avec 95 p. 100 des entreprises, (95 p. 100 des entreprises canadiennes sont des petites et des moyennes entreprises) je pense que vous rencontrez des gens civilisés qui, logiquement vont rester dans le marché. Vous savez bien que nous ne pourrions pas grimper à 5 ou à 10 p. 100 de frais. J'espère que vous avez confiance en un ministre qui a apporté des preuves de sérieux alors qu'il oeuvrait dans la petite entreprise.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, my faith in the minister is really irrelevant, because he will probably move on to greater things before too long and we will have a new minister. There are even those who pray that we will have a new government and that this law will be there. That is the eventuality against which the minister has to do his thinking. There is a tradition that Parliament does not like to provide this kind of arbitrary authority. I understand what you are saying, but members of the House of Commons and of the Senate argued against this kind of vision for years on both sides of the House of Commons and the Senate. I wonder if you realize how strong the momentum of past opinion is on this point.

**M. Bissonnette:** Monsieur le sénateur, est-ce que vous pourriez m'expliquer l'intérêt d'un gouvernement à faire des choses comme vous le mentionnez, à charger à la petite entreprise 5, 6 ou 10 p. 100 de frais. Je voudrais connaître votre réponse à ce sujet. Quel intérêt le gouvernement aurait-il?

**Senator Stewart:** Well, you are asking me now to speculate on what the government might have in mind, but what I am suggesting is that Parliament historically has tried to insist that this kind of authority not be conferred without speculation as to whether or not ministers are conscientious and reasonable. Historically, we have said that it is not up to us to speculate. We must proceed on the assumption that what the rules say can be done will, in fact, be done. The worst possible case, in other words, is the one which one must anticipate. I think that that is probably something that, as a principle, businessmen very often tend to apply also.

**The Chairman:** Senator Godfrey, did you have some questions to raise?

**Senator Godfrey:** I must say that I have a few questions to ask about this last point that Senator Stewart raised. I believe that there is a cabinet directive about regulations but, unfortu-

[*Traduction*]

**Le président:** Sénateur Stewart, deux de vos collègues attendent patiemment de poser leurs questions.

**Le sénateur Stewart:** J'ai pratiquement terminé.

Alors, si je comprends bien, vous demandez par cette disposition le pouvoir de modifier par décret ou règlement les disets de 1 p. 100 sans en définir de limite permise? Je ne veux pas laisser entendre que vous les modifieriez de façon insensée, mais il est toujours possible de les hausser à 5 ou 8 p. 100. C'est toujours possible quoique difficilement réalisable. Si vous demandez carte blanche, pareille question sera posée inévitablement.

**Mr. Bissonnette:** Senator Stewart, I hope you believe that the current government is at least somewhere in the right ballpark and that when we deal with 95 percent of businesses, for 95 percent of Canadian business consists of small and medium-sized businesses, I think we are dealing with civilized people who will stay in the market and act logically. I trust you are fully aware that we could not possibly go to a 5 or 10 percent fee, and that you have confidence in a Minister of State for Small Business who has at least demonstrated that he is capable.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, la confiance que peut m'inspirer le ministre n'a vraiment rien à voir ici parce qu'il sera probablement promu à des fonctions plus importantes d'ici peu pour être remplacé par un nouveau ministre. Il y en a même qui prient pour que nous ayons un nouveau gouvernement et que la loi existe. Ce sont des éventualités auxquelles le ministre doit penser. Par tradition, le Parlement n'aime pas accorder pareil pouvoir arbitraire. Je vous comprends bien, mais les députés et les sénateurs ont combattu cette optique pendant des années, des deux côtés des deux Chambres. Je me demande si vous vous rendez compte jusqu'à quel point la tradition à ce sujet est grande.

**Mr. Bissonnette:** Senator Stewart, could you explain to me what purpose would be served by having a government doing what you are suggesting and charging small business a 5, 6 or even 10 percent fee? Why would a government do that? I would like to hear your answer. What purpose would it serve?

**Le sénateur Stewart:** Vous me demandez maintenant de spéculer sur ce que le gouvernement pourrait envisager, mais je vous signale que, par le passé, le Parlement a cherché à ne pas consentir pareil pouvoir sans se demander si les ministres étaient ou non consciencieux ou raisonnables. Par le passé, nous avons convenu qu'il ne nous appartenait pas de spéculer. Nous devons agir en présumant que les règles énoncées peuvent et doivent se réaliser. En d'autres termes, il faut prévoir la pire des éventualités. Je pense que c'est aussi l'attitude adoptée dans le milieu des affaires.

**Le président:** Sénateur Godfrey, aviez-vous des questions à poser?

**Le sénateur Godfrey:** J'ai en effet quelques questions à poser au sujet du dernier point soulevé par le sénateur Stewart. Je pense qu'il y a une directive du Cabinet au sujet des règle-

[*Text*]

nately, I left it in my office. Do you have a copy of it, Senator Stewart?

**Senator Stewart:** Yes, but, Mr. Chairman, this cabinet regulation was dated April 16, 1981. It is quite possible that it has been superseded.

**Senator Godfrey:** May I see that one? That is the one I was thinking of.

**M. Bissonnette:** Si vous le permettez, monsieur le président, ce n'est pas un impôt, ce sont des frais.

**Le sénateur Flynn:** Ce sont des honoraires.

**Senator Stewart:** It is money. It is elected.

**Senator Godfrey:** A fee for services is something that we can understand but I do not think by calling it a fee that it actually is a fee. This cabinet directive which was approved and originally issued by Mr. Turner, the Minister of Justice in 1971, and then approved officially by the cabinet on April 18, 1981, stated:

> In the preparation of proposals for legislation, departments and agencies should observe the following principles respecting regulation-making powers:
>
> (1) When bestowing the power to make regulations upon a person or a rule-making authority, care must be taken to ensure that the statute is not couched in unnecessarily wide terms.
>
> (2) Specifically, certain powers are not to be granted unless the Memorandum to the Cabinet requesting the authority for preparation of the legislation by which such a power would be conferred specifically requests authority for the power and contains reasons justifying the power that is sought. These powers include the following:

I am interested in particular in subparagraph (g) which states:

> (g) power by regulation to impose a charge on the public revenue or on the public other than fees for services;

**Senator Flynn:** So that's it.

**Senator Godfrey:** I do not think this 1 per cent can really be classified as a fee for services. It is more like a premium. My question is—

**Senator Flynn:** A fee is a fee and a tax is a tax.

**Senator Godfrey:** Would you mind, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** I think that a fee is a fee and a tax is a tax.

**Senator Godfrey:** May I make my position perfectly clear, Mr. Chairman? When I ask a question and Senator Flynn wants to make a supplementary he is perfectly entitled to do so and I am willing to step aside when I finish this line of questioning. You can ask any line of questioning you want, but until I finish this particular line of questioning, will you please be quiet.

Now, having established that, we can go on. Did you, when requesting the authority, and we are talking about enabling

[*Traduction*]

ments, mais, malheureusement, je l'ai laissé à mon bureau. En aviez-vous une copie, sénateur Stewart?

**Le sénateur Stewart:** Oui, mais, monsieur le président, elle date du 16 avril 1981. Il est fort probable qu'elle ait été remplacée.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je en prendre connaissance? C'est effectivement celle à laquelle je pensais.

**Mr. Bissonnette:** Mr. Chairman, may I point out that these are not taxes, but charges.

**Senator Flynn:** They are fees.

**Le sénateur Stewart:** Il s'agit en tout cas de fonds perçus.

**Le sénateur Godfrey:** Des frais de service se conçoivent bien, mais je ne pense pas qu'ils en soient vraiment. La directive du Cabinet dont je parle a été approuvée et établie à l'origine par M. Turner, ministre de la Justice en 1971, puis approuvée officiellement par le Cabinet le 18 avril 1981. Elle est énoncée de la façon suivante:

> Dans la rédaction des projets de loi, les ministères et organismes doivent observer les principes suivants au sujet des pouvoirs de réglementation:
>
> (1) Quand il est question de conférer à une personne ou une autorité le pouvoir de prendre des règlements, il faut s'assurer que la loi n'est pas formulée en termes inutilement vagues.
>
> (2) Précisément, certains pouvoirs ne doivent pas être consentis à moins que le mémoire présenté au Cabinet en vue de l'élaboration de la loi habilitante les demande explicitement et les justifie clairement. Ces pouvoirs peuvent être entre autres les suivants:

Je retiens en particulier l'alinéa g) qui est le suivant:

> *g*) le pouvoir d'imposer, par règlement, des frais sur les recettes publiques ou à la population, à part des frais de service;

**Le sénateur Flynn:** Voilà.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas que les droits de 1 p. 100 puissent vraiment être considérés comme des frais de service. C'est plutôt une prime. Je me demande . . .

**Le sénateur Flynn:** Un droit est un droit, et un impôt, un impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poursuivre, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Je pense qu'un droit est un droit et un impôt, un impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je exprimer mon opinion, monsieur le président? Le sénateur a parfaitement le droit de vouloir poser une question et je lui laisserai la parole dès que j'aurai fini de poser ma question. Vous pourrez demander ce que vous voudrez quand j'aurai posé ma question, si vous voulez bien.

Maintenant, je peux poursuivre. Quand vous avez demandé ce pouvoir, et je parle de dispositions habilitantes, avez-vous

[*Text*]

clauses, give the reasons in the Memorandum to Cabinet—I am not asking you to disclose what was in it—by suggesting the power that is sought? Did you go through that process?

**M. Bissonnette:** Absolument monsieur le sénateur, j'ai donné toutes les explications au cabinet. J'ai expliqué tout à l'heure la raison de la demande, en cours de route, de ce pouvoir de changement de pourcentage dans la législation. C'est seulement pour s'ajuster rapidement au marché, si celui-là change. C'est exactement ce que j'ai expliqué tout à l'heure au sénateur Stewart. Le marché peut évoluer rapidement. On l'a vu en 1982 et 83. Si on avait à vivre une situation où les taux d'intérêt pourraient monter de 2 ou 3 p. 100, peut-être qu'à ce moment, pour ne pas pénaliser la petite entreprise, le gouvernement pourrait décider de charger un demi de 1 p. 100 pour enregistrer les prêts. Par contre, si les pertes devenaient très élevées, on pourrait charger 1.5 p. 100. Je ne vous dis pas le contraire. Présentement, on n'a aucune intention à cet égrd, nous avons demandé 1 p. 100.

Dans la loi, le un milliard n'est pas un montant suffisant pour cinq ans. On ne veut pas non plus demander 5 milliards maintenant. On aspire à l'ajuster au fur et à mesure, à chaque année. On veut être capable de s'ajuster à la demande.

Il ne faut pas oublier que je dois présenter à chaque année un rapport et me présenter devant le comité de la Chambre des communes. Ils sont en droit de poser toutes les questions qu'ils désirent sur les opérations effectuées l'année précédente.

Je ne comprends pas la crainte que les sénateurs pourraient avoir de donner cette autorisation afin de pouvoir travailler avec la petite entreprise et de pouvoir suivre les fluctuations du marché. Je pense que notre position est tout à fait justifiée.

**Senator Godfrey:** I am just criticizing the method and you have an alternative method in here. It certainly would be justified to reduce the fee by legislation but this is not a fee for services, let's face it. This is a charge. Why can you not provide the same kind of authority where you have to go through an appropriation act? You probably could go that route so that at least Parliament has a bit of a crack at it and they are not completely ignored. Why would you not provide the same method here by an appropriation act, if you want to increase it?

**Senator Flynn:** Whether you like it or not, it is a fee.

**Senator Godfrey:** Please, Senator Flynn, would you mind waiting until I finish this line of questioning.

**Senator Flynn:** You are making assertions that are not based on fact.

**Senator Godfrey:** You can argue if a fee is for services or not.

**The Chairman:** I must say that I confidently and rather rationally said to the minister that if we began at 4 o'clock that he could catch a plane at 5.30. He is not catching an Air

[*Traduction*]

énoncé dans le mémoire présenté au Cabinet, des raisons—que je ne vous demande pas de nous les divulguer pour le justifier? Avez-vous suivi la directive?

**Mr. Bissonnette:** Absolutely, Senator Godfrey. I gave all the required explanations to Cabinet. I explained earlier the reason for requesting the power to change the legislation along the way—regarding the percentage change. It is only to be able to adjust to the market conditions if they happen to change. It is exactly what I explained earlier to Senator Stewart. It is strictly a matter of the market—of being able to adjust quickly, because the market can change quickly. We saw that in 1982 and 1983. If we had to live through a situation in which interest rates rose by 2 to 3 percent, maybe then, in order not to penalize small business, perhaps the government could decide to charge one-half of one percent to register loans. On the other hand, if losses were to increase to a high level, we could charge 1.5 percent. I am not denying it. At the moment we have no intention of doing so, we asked . . .

The point in the Act is that the $ one billion, we know that the $ one billion is not enough for five years. We also don't wish to ask for $5 billion at the moment. We can adjust as required each year. We want to be able to adjust to meet demand.

It should not be forgotten that I would be required to submit a report each year and appear before the House of Commons Committee, where any questions could be asked about operations for the prior year.

I do not understand why the Senators should be afraid to give this authorization, which is intended to make it possible to work with small business and to be able to reach readily to market fluctuations. I believe that our position is fully justifiable.

**Le sénateur Godfrey:** Je critique simplement la méthode, et vous avez ici une autre solution possible. Réduire les droits par voie de mesure législative serait, certes, justifié, mais regardons les choses en face: il ne s'agit pas de frais de service; mais de droits. Pourquoi ne pouvez-vous pas prévoir le même type de pouvoir que lorsque vous devez procéder par voie de loi de crédits? Vous pourriez probablement procéder ainsi de manière à assurer au moins une certaine participation du Parlement pour qu'il ne soit pas complètement ignoré. Si vous voulez une augmentation, pourquoi ne pas recourir à une loi de crédits?

**Le sénateur Flynn:** Que cela vous plaise ou non, il s'agit de droits.

**Le sénateur Godfrey:** Sénateur Flynn, auriez-vous l'obligeance d'attendre que j'en aie terminé de cette série de questions.

**Le sénateur Flynn:** Vous faites des affirmations qui ne sont pas basées sur des faits.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pouvez argumenter sur la question de savoir si des droits représentent ou non des frais de service.

**Le président:** En toute assurance et, ma foi, rationnellement, j'ai dit au ministre que si nous commencions à 16 heures, il pourrait prendre l'avion à 17 h 30. Il ne voyage pas à bord d'un

[*Text*]

Canada flight or a government flight, but, I am told, he is piloting his own plane. The implications of that are rather horrendous.

**Senator Godfrey:** He has to take off before dark.

**The Chairman:** I know that Senator Godfrey has other questions—

**Senator Godfrey:** I was just curious as to why you went from $1.5 billion to $1.8 billion and you are only asking for $1 billion in the future?

**Mr. Bissonnette:** I gave you that response. I adjust the amount every year. I do not want to have a $5 billion threshold now, if I do not need it. Every year I make an adjustment. Last year we had $900 million in loans.

**Senator Godfrey:** I understand. The $900 million was in the year and $1.8 is for the total.

**Mr. Bissonnette:** Yes. I am sorry if I did not explain that clearly.

**The Chairman:** Senator Turner, as an old raRlway man, will appreciate theneed for people to be on time. Is your question to the minister or could it safely be put to the officials?

**Senator Turner:** Mr. Minister, in the second paragraph of your statement you say that under the program borrowers obtain money, which is the bankers' money and, indirectly, the depositers' money. During the year 1984, how many businessmen made applications for a loan and were refused a loan at 1 per cent over the prime lending rate but were told by the bank managers that they had lots of their own money at the going interest rate?

My second point is that, as an MP, I have sent businessmen down to see bank managers, and they were told that they were not interested in the government's Small Businesses Loans Act as there is no profit in this type of business. What do you tell a businessman who was refused a small business loan at 1 per cent over the prime lending rate, and what teeth are in this act to help the small businessman in his hour of need for the use of the depositors' money? If you cannot answer me directly, perhaps you could send me a letter of explanation.

**M. Bissonnette:** Il n'y a aucune loi qui force un banquier à prêter à qui que ce soit. Chose certaine, il y a de la concurrence et les banques ont suffisamment de fonds pour prêter aux petites entreprises. Les garanties que le gouvernement peut leur offrir si ces prêts comportent certains risques, devraient les rassurer, sénateur Turner, soyez sans crainte. Les banquiers canadiens m'ont assuré qu'ils feraient la promotion des prêts aux petites entreprises. Ils savent très bien qu'au cours des 10 prochaines années, c'est les petites entreprises qui créeront l'avenir. Les nouveaux emplois parviendront de la petite entreprise.

Je pense que vous êtes au courant de cela. Vous avez lu et entendu par les media, que les banques ont déjà débuté leur réclame à l'endroit des petites entreprises.

[*Traduction*]

avion d'Air Canada ou de l'État; on m'a dit qu'il pilote le sien propre. Les conséquences sont plutôt graves.

**Le sénateur Godfrey:** Il doit partir avant la tombée de la nuit.

**Le président:** Je sais que le sénateur Godfrey a d'autres questions—

**Le sénateur Godfrey:** Je me demandais simplement pourquoi vous êtes passé de 1,5 à 1,8 milliards et ne demandez pas 1 milliard pour l'avenir?

**M. Bissonnette:** Je vous ai répondu à cette question. Je rajuste le montant chaque année. Je ne veux pas avoir un seuil de 5 millions maintenant si je n'en ai pas besoin. Chaque année, je procède à un rajustement. L'an dernier, nous avons consenti 900 millions de dollars de prêts.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois. Ces 900 millions s'étalaient sur l'année, et le total est de 1,8 milliards.

**M. Bissonnette:** Je suis désolé si je ne l'avais pas expliqué clairement.

**Le président:** Vu sa longue expérience des chemins de fer, le sénateur Turner reconnaîtra l'utilité de la ponctualité. Votre question s'adresse-t-elle au ministre ou pourrait-elle être posée sans danger aux fonctionnaires supérieurs?

**Le sénateur Turner:** Monsieur le Ministre, au deuxième paragraphe de votre déclaration, vous dites que dans le cadre du programme, les emprunteurs obtiennent de l'argent des banquiers et, indirectement, des déposants. En 1984, combien d'hommes d'affaires se sont vu refusé un prêt à 1p. 100 au-dessus du taux préférentiel alors qu'une bonne partie de leur propre argent rapportait le taux d'intérêt en vigueur au dire même des directeurs de banque?

Ma deuxième question est la suivante: en tant que député, j'ai envoyé des hommes d'affaires voir des directeurs de banque qui leur ont dit que la Loi sur les prêts aux petites entreprises ne les intéressait pas parce qu'il n'y avait pas d'argent à faire là-dedans; que dites-vous au propriétaire d'une petite entreprise qui s'est vu refusé un prêt à 1p. 100 au-dessus du taux préférentiel, et quels moyens prévoit la loi pour aider les petits entrepreneurs qui ont besoin de l'argent des déposants? Si vous ne pouvez me répondre directement, vous pourriez peut-être me faire parvenir une lettre d'explication.

**Mr. Bissonnette:** There is no legislation that forces a banker to lend to anyone. One thing is certain, however, and that is that there is competition and that banks have enough money at the moment to lend to business and that with government guarantees against the risks involved, I believe that you, Senator Turner, would have no qualms. I was assured by Canadian bankers that they would advertise loans to small business. They are fully aware that over the next 10 years, it is small business that is going to shape the future. It is small business that is going to create new jobs.

I believe that you too are fully aware of this. You have read in newspapers and perhaps also heard on the news that banks have already begun to advertise small business loans.

[*Text*]

Je n'entretiens aucune de crainte à ce sujet.

**Senator Turner:** I know a businessman who has had clear title to his building and yet been refused money from a bank under the Small Businesses Loans Act. They ask me what is the use of having the act if they cannot borrow money. They are forced to go to the finance companies at higher interest rates. In my opinion, the Small Businesses Loans Act does not do what it is supposed to do, which is help the man in need.

**M. Bissonnette:** Monsieur le sénateur, vous connaissez l'existence de la Banque fédérale de développement. Lorsque les petites entreprises ne peuvent obtenir un prêt auprès d'une banque à charte, ils peuvent toujours se retourner vers cette banque de dernier recours. La Banque fédérale de développement étudie sérieusement leur cas et à maintes occasions, elle participe à leur développement.

**Senator Turner:** In my experience, the FDB is worse than the banks. They want both arms, both legs and your whole body for security.

**Le président:** Monsieur le ministre, je vous remercie de votre témoignage et je vous en félicite.

Is it your wish, honourable senators, since the minister has to leave, that the officials remain for questions?

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

**M. Bissonnette:** Je remercie tous les honorables sénateurs de leur présence à ce comité. Au nom de la petite entreprise, j'espère que cette loi entrera en vigueur le plus rapidement possible.

**Le président:** Très bien.

Are there any questions senators wish to put to the officials?

**Senator Stewart:** I wonder if there is readily available information showing the number of loans over the last five years; the number of loans on which you have had to pay up; and the various statistics in this regard. I assume that information is readily available. I do not want anything elaborate. Could you provide that information to us either in some printed material or in annual reports?

**Mr. J. McLure, Assistant Deputy Minister, Small Businesses and Special Projects, Department of Regional Industrial Expansion:** Yes, there is, according to the act that is in force now, a clause that requires a report each year. That report does contain, in a table, the lending activity not only for the past year but for the history of the program since 1961. We would be pleased to table that for the committee.

**An Hon. Senator:** I believe we probably have that.

**Senator Godfrey:** Would the bank ever make a loan to a small business other than under this act?

**Mr. McLure:** I would not want to comment on the activities of the bank. To the best of my knowledge, based on the statistics, something in the order of $20 billion is made out for small- and medium-sized businesses in the total portfolio of the

[*Traduction*]

I therefore see no reason for uneasiness there at all.

**Le sénateur Turner:** Je connais un homme d'affaires dont l'immeuble était complètement payé et auquel une banque a pourtant refusé de prêter de l'argent aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Ces gens me demandent quelle est l'utilité de la loi s'ils ne peuvent emprunter de l'argent. Ils sont obligés de recourir aux sociétés de crédit et de payer des taux d'intérêt plus élevés. A mon avis, la Loi sur les prêts aux petites entreprises ne fait pas ce qu'elle est censée faire, c'est-à-dire aider ceux qui sont en difficulté.

**Mr. Bissonnette:** Senator Turner, you are also aware of the existence of the Federal Business Development Bank; when a company cannot obtain a loan from the chartered banks, it can always go to the Federal Business Development Bank, where it is certain to be given careful consideration. The FBDB has on many occasions given assistance to small business.

**Le sénateur Turner:** D'après mon expérience, la BFD est pire que les autres banques. Elle exige beaucoup trop en garantie.

**The Chairman:** Mr. Minister, I wish to thank you for your appearance here today. Congratulations and thank you. Goodbye.

Comme le ministre doit partir, souhaitez-vous, sénateurs, que les fonctionnaires restent pour d'autres questions?

**Mr. Chairman:** Thank you Mr. Minister.

**Mr. Bissonnette:** Thank you very much. I wish to thank all the Honourable Senators for having taken the time to attend and I hope, on behalf of small business, that the new Act can come into force as soon as possible. Goodbye.

**Mr. Chairman:** Very well.

Y a-t-il des questions que les sénateurs veulent poser aux fonctionnaires?

**Le sénateur Stewart:** Je me demande s'il est facile d'obtenir des données sur le nombre de prêts consentis au cours des cinq dernières années, sur le nombre de prêts que vous avez dû rembourser, enfin, les diverses statistiques à cet égard. Je présume que ces renseignements existent. Je ne veux rien de détaillé. Ces renseignements existent-ils dans un document quelconque, dans des rapports annuels?

**M. J. McLure, sous-ministre adjoint, petites entreprises et projets spéciaux, ministère de l'Expansion industrielle et régionale:** Une disposition de la loi actuellement en vigueur exige effectivement le dépôt d'un rapport annuel. Un tableau y fait état des prêts consentis non seulement durant l'année mais aussi depuis la création du programme en 1961. Nous nous ferons un plaisir de présenter ce document au comité.

**Une voix:** Nous l'avons probablement.

**Le sénateur Godfrey:** La banque consentirait-elle un prêt à une petite entreprise dans un autre cadre que celui de cette loi?

**M. McLure:** Je préférerais ne pas commenter les activités de la banque. Autant que je sache, d'après les statistiques, environ 20 milliards de dollars sont consentis à des moyennes ou petites entreprises par les établissements de prêts au Canada. Là-des-

[*Text*]

lending institutions in Canada. About $1.5 billion of that at the present time, or $1.6 billion, is outstanding under the Small Businesses Loans Act guaranteed by the government.

**Senator Godfrey:** So, if they found a very good loan, they would reserve it?

**Mr. McLure:** They would take it for themselves.

**Senator Godfrey:** So they use this as a limited amount?

**Mr. McLure:** The rate differential is a little over 100 base points. In other words, to a normal small businessman, they would be charging in the order of prime-plus-two for a loan that would be on the threshold of the risk that they would normally be taking under the SBLA loan, in which case the rate is prime-plus-one.

**Senator Godfrey:** So the person who is a poor risk gets a better rate than one who is a better risk.

**Senator Buckwold:** I would remind members of the committee that, under Bill C-23, which is a carry-forward of the previous bill, a responsible officer of the bank certifies that he has scrutinized and checked the application for the loan and the statements contained therein with the care required of him and the bank in the conduct of its ordinary business. In other words, it has to be a legitimate loan. It is not a lending institution of last resort. You must be able to make the case that you should get a loan.

If, by any chance, you wanted a $100,000 loan under this bill and you wanted it for one year, your premium would be 2 per cent, keeping in mind the user fee which the bank, in my opinion at least, would charge the user.

**Senator Godfrey:** Two per cent.

**Senator Buckwold:** They would pay 1 per cent above prime and a user fee of 1 per cent which goes to the government. The bank has the right to waive that, but I will say nothing more on that. All I am suggesting is that we are, in a way, penalizing those who are using money under this bill by adding to their financial cost.

**Senator Flynn:** They may not be able to find any money without the guarantee.

**Senator Buckwold:** I agree.

**The Chairman:** If there are no further questions for the officials, they should be permitted to take their leave. Thank you very much, gentlemen.

Honourable senators, what is your wish in terms of this bill? Is it your wish that I proceed clause by clause?

**Senator Buckwold:** I move that the bill be reported without amendment.

**Senator Godfrey:** If we report it without amendment, can we add a *caveat* indicating that we do not approve of something?

**Senator Flynn:** You can do that if you want.

**Senator Godfrey:** Perhaps we should put in a *caveat* that we would have preferred that this be done by appropriation act

[*Traduction*]

sus, il reste environ 1,5 ou 1,6 milliards de dollars à recouvrer aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, prêts qui sont garantis par le gouvernement.

**Le sénateur Godrey:** Donc, s'ils trouvaient un très bon prêt, ils le réserveraient?

**M. McLure:** Ils le prendraient pour eux.

**Le sénateur Godfrey:** Ils s'en servent donc comme d'une somme limitée?

**M. McLure:** La différence de taux est d'un peu plus de 100 points. Autrement dit, à un petit entrepreneur, ils demanderaient environ 2p. 100 de plus que le taux préférentiel pour un prêt qui se situerait au seuil du risque qu'ils prendraient normalement pour un prêt consenti aux terms de la LPPE, auquel le taux appliqué serait de 1p. 100 de plus que le taux préférentiels.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, la personne qui représente un moindre risque obtient un meilleur taux.

**Le sénateur Buckwold:** Je rappellerais aux membres du comité qu'en vertu du projet de loi C-23, qui est un report du projet de loi précédent, un fonctionnaire responsable de la banque a certifié avoir examiné et vérifié la demande de prêt ainsi que les déclarations qu'elle renfermait avec le soin qu'attendait de lui la banque dans la conduite de ses opérations ordinaires. En d'autres termes, il doit s'agir d'un prêt légitime. Cette banque n'est pas un établissement de prêt de dernier recours. Vous devez plaider votre cause pour obtenir un prêt.

Si par hasard vous vouliez un prêt de 100 000 $ aux termes de ce projet de loi, sur un an, il vous faudrait payer une prime de 2 p. 100, compte tenu des droits que la banque exigerait, du moins à mon avis.

**Le sénateur Godfrey:** Deux pour cent.

**Le sénateur Buckwold:** L'intéressé paierait 1 p. 100 de plus que le taux préférentiel ainsi que des droits de 1 p. 100, qui vont au gouvernement. La banque a le droit d'y renoncer, mais je ne dirai rien de plus à ce sujet. Tout ce que je veux mentionner, c'est que nous pénalisons ceux qui utilisent l'argent offert aux termes de ce projet de loi en augmentant leurs frais.

**Le sénateur Flynn:** Ils seraient peut-être incapables de trouver de l'argent sans cette garantie.

**Le sénateur Buckwold:** J'en conviens.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres questions à leur poser, les témoins sont autorisés à prendre congé. Je vous remercie beaucoup, messieurs.

Honorables sénateurs, que souhaitez-vous faire de ce projet de loi? Voulez-vous que je procède article par article?

**Le sénateur Buckwold:** Je propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans modification.

**Le sénateur Godfrey:** Si nous en faisons rapport sans modification, pouvons-nous ajouter un avertissement indiquant qu'il y a un point que nous n'approuvons pas?

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez le faire si vous le voulez.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions peut-être préciser que nous aurions préféré qu'il y ait plutôt eu présentation d'une loi

[*Text*]

rather than the other way, in view of the cabinet directive, and so on. I do not think this is a fee for services.

**The Chairman:** There are various ways of proceeding. In the past I have heard Senator Hayden make a statement when presenting his report and then reporting the bill without amendment. As we know, that sort of thing happens.

In view of the discussion, I would certainly need a text to place before members of the committee to be certain that I was speaking on their behalf.

The other way to proceed, of course, is for the honourable senator who has made that point here to make it again at third reading.

**Senator Godfrey:** In view of the urgency, I can certainly make a statement on third reading.

**The Chairman:** I am sure you will.

Honourable senators, it is moved by Senator Buckwold that we report the bill without amendment. Is it your wish to adopt this motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

de crédits étant donné la directive du Cabinet, etc. Je ne pense pas que ces droits représentent des frais de service.

**Le président:** Il y a plusieurs façons de procéder. Le sénateur Hayden a déjà fait une déclaration tout en faisant rapport d'un projet de loi sans modification. Comme vous le savez, ce genre de choses arrivent.

Vu la discussion que nous avons eue, il me faudrait certainement un texte à soumettre aux membres du comité pour être certain que je parle en leur nom.

Évidemment, il serait aussi possible que l'honorable sénateur qui a soulevé cette question la soulève à nouveau à l'étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Godfrey:** Étant donné l'urgence de la situation, je pourrais certainement faire une déclaration en troisième lecture.

**Le président:** Je suis certain que vous le ferez.

Honorables sénateurs, le sénateur Buckwold propose que nous faisions rapport du projet de loi sans modification. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je déclare la motion adoptée.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Regional Industrial Expansion:*

Mr. J. McLure, Assistant Deputy Minister, Small Businesses and Special Projects;

Mr. Konrad von Finkenstein, General Counsel, Legal Services;

Mr. J. C. Clarke, Director, Program Development and Operations, Special Programs.

*Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:*

M. J. McLure, sous-ministre adjoint, Petites entreprises et projets spéciaux;

M. Konrad von Finkenstein, avocat général, Service du contentieux;

M. J. C. Clarke, directeur, Élaboration des programmes et opérations, programmes spéciaux.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, April 17, 1985

**Issue No. 6**

**Second Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada"

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 17 avril 1985

**Fascicule nº 6**

**Deuxième fascicule concernant:**

La teneur du Projet de loi C-15, intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

LIBRARY MAY 1 1985 University of Toronto

STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
Lucier
*MacEachen (or Frith)
Murray
*Roblin (or Doody)
Sinclair
Turner
Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee*

The name of the Honourable Senator Sinclair substituted for that of the Honourable Senator Rowe.
(*March 28, 1985*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

Balfour
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
Lucier
*MacEachen (ou Frith)
Murray
*Roblin (ou Doody)
Sinclair
Turner
Walker

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité*

Le nom de l'honorable sénateur Sinclair substitué à celui de l'honorable sénateur Rowe.
(*Le 28 mars 1985*).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, March 13, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 17, 1985
(7)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Godfrey, Kolber, Murray, Sinclair and Turner. (5)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Anderson, Grafstein and Kelly.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Manufacturers' Association:*

Mr. Howard J. Kaufman, Chairman, Investment Canada Task Force;

Mr. R. F. Bonar, Chairman, Legislation Committee;

Mr. Gordon Lloyd, Director, Legislation and Technical Group.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated March 13, 1985, resumed its consideration of the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada".

The Honourable Senator Godfrey moved that the documents submitted to the Committee by the Canadian Manufacturer's Association be appended to this day's proceedings (*See Appendix "BTC-6-A"*).

The question being put on the motion, it was —
Resolved in the affirmative.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 5:32 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 AVRIL 1985
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, se réunit aujourd'hui à 16 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Godfrey, Kolber, Murray, Sinclair et Turner. (5)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Grafstein et Kelly.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association des manufacturiers canadiens:*

M. Howard J. Kaufman, président du Groupe de travail sur l'investissement au Canada;

M. R. F. Bonar, président du Comité de la législation;

M. Gordon Lloyd, directeur du Groupe de la législation des questions techniques.

Le Comité, conformément à l'ordre de renvoi du 13 mars 1985, reprend son étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé «Loi concernant l'investissement au Canada».

L'honorable sénateur Godfrey propose: que les documents soumis au Comité par l'Association des manufacturiers canadiens soient annexés au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui (*Voir annexe «BTC-6-A»*).

La question, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

A17 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 17, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4.00 p.m. to consider the subject matter of Bill C-15, respectiing investment in Canada.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is continuing its pre-study of Bill C-15, respecting investment in Canada. We are pleased to have as our witnesses representatives of the Canadian Manufacturers' Association, Mr. R.F. Bonar, chairman of the legislation committee of the CMA, Mr. Howard J. Kaufman, chairman of the association's investment task force, and Mr. Gordon Lloyd, director of legislation and technical group.

The Canadian Manufacturers' Association has submitted a thoughtful and comprehensive brief, copies of which were supplied to members of the committee some time ago so that they have had an opportunity to read them. The spokesman for the CMA today will be speaking to the brief, but, of course, not reading it completely. Therefore, I would ask for a motion to have the brief appended to the verbatim transcript of today's proceedings.

**Senator Godfrey:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of brief see Appendix BTC-6-A, p.p. 6A:*1)

**The Chairman:** Senator Godfrey will open the questioning after we have heard from Mr. Bonar, who has some descriptive comments to make about the Canadian Manufacturers' Association and its interest in this bill. Mr. Kaufman will be speaking to the brief, copies of which you have.

It is my pleasure to call on Mr. R.F. Bonar, chairman of the legislation committee of the CMA.

**Mr. R.F. Bonar, Chairman, Legislation Committee, Canadian Manufacturers' Association:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, it is a pleasure to be here on behalf of the association. You have been introduced to the members of our association who will be presenting our submission to you today. While I am reasonably assured that you have some in-depth knowledge of the Canadian Manufacturers' Association, I should like to be reminded myself as to our significance in the manufacturing community, so if you will bear with me I will make a few statements about the association.

It has existed for 114 years. The community it represents has 1984 sales of approximately $200 billion and accounts for direct employment of almost 2 million and indirect responsibility for a further 2 million Canadian jobs in the resource and

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 avril 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-15 concernant l'investissement au Canada.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le Comité poursuit son étude préliminaire du projet de loi C-15 portant sur l'investissement au Canada. Nous sommes heureux d'avoir aujourd'hui comme témoins des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens. Voici M. R.F. Bonar, président du Comité de la législation de l'A.M.C.; au centre, M. Howard J. Kaufman, président du Groupe de travail sur l'investissement qui travaille pour le compte de l'Association et M. Gordon Lloyd, directeur du Groupe de la législation et des questions techniques.

L'Association des manufacturiers canadiens a présenté un mémoire dont le contenu est assez substantiel. Des copies ont d'ailleurs été distribuées aux membres du Comité il y a quelque temps et vous avez eu l'occasion d'en prendre connaissance. Le porte-parole de l'Association parlera aujourd'hui de ce mémoire, mais il n'en fera évidemment pas une lecture intégrale. Je demanderais donc qu'une motion soit présentée afin que le texte de ce mémoire soit annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

**Le sénateur Godfrey:** Je présente une motion en ce sens.

**Le président:** La motion est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

(*Pour le texte du mémoire, voir l'annexe BTC-6-A, p. 6A:*1)

**Le président:** Le sénateur Godfrey ouvrira la période de questions après que nous aurons entendu les commentaires que M. Bonar désire formuler au sujet de l'Association des manufacturiers canadiens et de l'intérêt que ce projet de loi suscite pour elle. M. Kaufman traitera du mémoire dont vous avez reçu une copie.

J'ai le plaisir d'inviter M. R.F. Bonar, président du Comité de la législation de l'A.M.C., à prendre la parole.

**M. R.F. Bonar, président du Comité de la législation de l'Association des manufacturiers canadiens:** Je vous remercie, monsieur le président. Honorables sénateurs, c'est un honneur pour moi d'être présent ici cet après-midi à titre de représentant de l'Association. On vous a déjà présenté les membres de notre Association qui prendront la parole devant vous cet après-midi. Même si je suis presque certain que vous avez déjà une bonne idée du rôle de l'Association des manufacturiers canadiens, j'aimerais quand même faire un rappel au sujet de l'importance de notre intervention dans le secteur manufacturier. Si vous me le permettez, je vais donc faire quelques remarques concernant l'Association.

L'A.M.C. existe depuis 114 ans. Le secteur qu'elle représente a réalisé, en 1984, pour l'équivalent d'environ 200 milliards de dollars en ventes. Il contribue directement à l'emploi de près de 2 millions de Canadiens et indirectement à l'emploi

[*Text*]

service industries. The CMA member companies account for about three-fourths of that manufacturing community. We include foreign-owned and Canadian-owned corporations. Our member firms are large and small. A fact that is perhaps not too well known is that 75 per cent of our membership includes small corporations with fewer than 100 employees.

In respect of Bill C-15 there has been a unanimity I have witnessed amongst our members that is perhaps surprising whether they are large or small, foreign-owned or Canadian-owned. All the manufacturers we represent are concerned that Canada is not seen as a good place to invest, because foreign investors ranked us dead last as an investment prospect among the 28 major countries who participated in the European Management Forum. There is agreement and a sense of urgency that we need to do a better job in attracting foreign investment for the growth, jobs, technology and other benefits that that investment brings. There is agreement and understanding that this will not be an easy task, because in our enterprises individually we are in a competitive environment and, internationally, we are also struggling with other industrial countries to attract investment dollars. In these circumstances we are not in the best of positions to set rigorous conditions for foreign investors, but we need to move forward with what the Minister of Finance recently referred to as "an open invitation to come and invest in Canada."

CMA is not arguing that the invitation should be unqualified in all cases. However, in our view the door needs to be opened significantly further than Bill C-15 provides, if we are to meet our investment needs in this country, if we are to face the fact of international competition for investment funds and if we are to recognize just how much change is required given our current twenty-eighth ranking in the EMF inquiry as a place for foreigners to invest.

With those brief introductory comments, I would now like to turn to Howard Kaufman, the Chairman of the Investment Canada Task Force, to review briefly the major changes that we propose.

**Mr. Howard J. Kaufman, Chairman, Investment Canada Task Force, Canadian Manufacturers' Association:** Mr. Chairman, the Canadian Manufacturers' Association is extremely appreciative of the opportunity to express its views concerning Bill C-15. As you know, we prepared the submission you have and our intent is not to read the brief into the record but instead to highlight some of the more important areas we believe need to be addressed. At the end of the presentation we will welcome comments and we would like to engage in a dialogue on some of our views.

[*Traduction*]

de 2 autres millions de Canadiens dans les industries de ressources et des services. Les sociétés membres de l'A.M.C. représentent environ 75 p. 100 du secteur manufacturier. Nous comptons dans ce nombre non seulement les sociétés canadiennes mais aussi celles appartenant à des intérêts étrangers. Nos entreprises membres sont de petite et de grande envergure. Plusieurs ignorent peut-être que 75 p. 100 de nos membres regroupent de petites entreprises ayant moins de 100 employés.

Au sujet du projet de loi C-15, j'ai constaté qu'il y avait unanimité parmi nos membres. Ce qui peut paraître surprenant, compte tenu du fait que nous regroupons des entreprises de tailles diverses qui appartiennent indifféremment à des intérêts canadiens ou étrangers. Tous les manufacturiers que nous représentons s'inquiètent du fait que le Canada ne soit pas perçu comme un pays propice à l'investissement et que, sur les 28 principaux pays qui font partie du Forum européen de management, les investisseurs étrangers nous aient classés au tout dernier rang à cet égard. Tous s'entendent pour dire qu'il est urgent que nous fassions quelque chose pour stimuler l'investissement étranger afin de profiter de la croissance, de la création d'emplois, de l'apport technologique et des autres avantages qu'est susceptible de nous procurer cet investissement. Nous sommes conscients que cela ne sera pas facile, étant donné que chaque entreprise évolue dans un contexte concurrentiel et qu'à l'échelle internationale, nous devons aussi nous mesurer à d'autres pays industrialisés pour essayer d'obtenir la faveur des investisseurs. Nous ne sommes donc pas dans la meilleure des positions pour imposer des règles rigoureuses aux investisseurs étrangers. Nous devons plutôt aller dans le sens de la déclaration faite récemment par le ministre des Finances et ouvrir le pays à l'investissement étranger.

L'A.M.C. ne prétend pas qu'il faut ouvrir la porte sans discernement. Nous sommes cependant d'avis qu'il faut nous montrer plus réceptif que ce que nous permet le projet de loi C-15, si nous voulons satisfaire à nos besoins en matière d'investissement, faire face à la concurrence internationale sur les marchés financiers et quitter le dernier rang où nous ont placé les investisseurs parmi les pays appartenant au F.E.M.

Après ces brefs commentaires préliminaires, j'aimerais remettre la parole à Howard Kaufman qui, à titre de président du Groupe de travail sur l'investissement au Canada, va vous entretenir brièvement des principaux changements que nous proposons.

**M. Howard J. Kaufman, président du Groupe de travail sur l'investissement au Canada qui travaille pour le compte de l'Association des manufacturiers canadiens:** Monsieur le président, l'Association des manufacturiers canadiens vous est extrêmement reconnaissante de lui donner l'occasion d'exprimer son point de vue au sujet du projet de loi C-15. Comme vous le savez, nous avons préparé le mémoire que vous avez entre les mains. Nous n'avons toutefois pas l'intention d'en faire lecture ici. Au lieu de cela, nous allons faire ressortir certains des aspects les plus importants que nous estimons nécessaire d'aborder. A la fin de l'exposé, nous serons heureux d'entendre vos commentaires et d'engager le dialogue avec vous au sujet de certaines des opinions que nous aurons exprimées.

[*Text*]

At the outset I would say that the CMA is by and large pleased with Bill C-15. We believe that foreign investment in Canada is needed and it needs to be made welcome. Bill C-15, if we understand the government, is intended to reverse the perception that many foreigners had about investment in Canada that was fostered, rightly or wrongly, by the current act.

The proposed bill retains a review mechanism or a process that suggests that the government still wishes to retain the ability to deal with foreign investment, whether it considers it appropriate or in the national interest. The CMA recognizes the political and practical needs for some sort of review mechanism while at the same time encouraging investment, which is badly needed. However, the CMA is concerned that the bill does not achieve the stated intention of the government. In our brief we review these concerns in detail and what follows is really an overview of that position.

Our general concern, before dealing with three specific matters, is that not only does the bill not meet the stated objectives of the government but it is too technical. Many of its provisions are complicated and difficult to understand and, in many instances, even more so than the current act which, in our view, is complicated enough. We believe that the drafting of the legislation itself needs to be revised. By and large yesterday's amendments proposed by the minister to the House of Commons committee do not address the concerns that have been set forth in our particular brief. Some of them do, but not the majority of them.

The first area I should like to review concerns clause 14 of the bill, which deals with the thresholds for review of transactions. The CMA understands and agrees with the purpose of thresholds, although we recognize that any threshold is bound to be arbitrary. Within that context we can only say that the $50 million threshold for indirect acquisitions seems reasonable although we probably could say the same thing about $40 million or $60 million. With respect to the $5 million threshold for direct acquisition or indirect acquisitions where the Canadian assets form more than 50 per cent of the international transaction, we believe that that threshold is too low. Again, we recognize that any other threshold is bound to be conceived of as arbitrary as well. On page 14 of our brief is a table we have reproduced of information provided by the Foreign Investment Review Agency. If one were to change the level of threshold review from $5 million to $10 million or $15 million or $20 million—whatever the level one were to change it to—it would not increase significantly the number of transactions that are exempted. The benefit of such a change would be to allow smaller investments to be made and smaller acquisitions to take place without triggering any review because, generally, small transactions do not have a significant impact on Canada as a whole. If there are significant impacts as a result of some national identity issue, there is another mech-

[*Traduction*]

J'aimerais d'abord souligner que, dans les grandes lignes, l'A.M.C. est satisfaite du projet de loi C-15. Nous croyons que l'investissement étranger au Canada est nécessaire et doit être encouragé. Le projet de loi C-15, si nous comprenons bien les intentions du gouvernement, vise à modifier la perception qu'ont de nombreux investisseurs étrangers au sujet de l'investissement au Canada et qui est renforcée, à raison ou à tort, par la loi actuelle.

Le projet de loi en question maintient l'existence d'un mécanisme d'examen. Ce qui laisse supposer que le gouvernement désire toujours conserver un certain contrôle sur l'investissement étranger, même s'il le considère nécessaire ou dans l'intérêt national. L'A.M.C. reconnaît la pertinence politique et pratique d'un tel mécanisme, tout en préconisant la stimulation des investissements dont nous avons désespérément besoin. L'Association s'inquiète toutefois du fait que le projet de loi ne donne pas suite à l'intention première du gouvernement. Dans notre mémoire, nous passons en revue chacune de ces préoccupations, mais l'exposé qui va suivre n'est en fait qu'un aperçu de notre position.

Notre principale critique, avant d'aborder les trois questions précices qui nous préoccupent, porte sur le fait que non seulement le projet de loi ne respecte pas les objectifs que s'était fixé le gouvernement, mais il est rédigé dans un langage trop technique. Un grand nombre de ses dispositions sont compliquées et difficiles à comprendre et, dans bien des cas, elles le sont même davantage que celles de la loi actuelle, qui à notre avis, sont déjà assez complexes. Nous croyons que la formulation même de la loi doit être revue. En gros, les modifications proposées hier par le ministre au Comité de la Chambre des communes ne tiennent pas compte des préoccupations que nous avons formulées dans notre mémoire. Certaines en tiennent compte, mais ce n'est pas la majorité.

Le premier point que j'aimerais aborder a trait à l'article 14 du projet de loi qui porte sur les limites régissant l'examen des transactions. L'A.M.C. comprend l'utilité d'imposer de telles limites et admet que le gouvernement veuille y avoir recours, mais elle n'en considère pas moins leur fixation comme arbitraire. Cela étant dit, nous pouvons seulement dire que la limite de 50 millions de dollars applicable aux acquisitions indirectes nous semble raisonnable, même si elle pourrait aussi être de 40 ou 60 millions. En ce qui a trait à la limite de 5 millions applicable aux acquisitions directes ou indirectes, lorsque les actifs canadiens représentent plus de 50 p. 100 de la transaction conclue sur le marché international, nous croyons qu'elle n'est pas assez élevée. Ici encore, nous reconnaissons que n'importe quelle autre limite serait tout aussi arbitraire. A la page 14 de notre mémoire, vous avez un tableau où sont reproduites certaines données fournies par l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Vous constatez que peu importe que la limite se situe entre 5 et 10, 15 ou 20 millions de dollars, le nombre de transactions qui ne sont pas assujetties à un examen n'augmente pas beaucoup. La modification de cette limite aurait pour avantage de permettre les petits investissements et les petites acquisitions sans les soumettre à un examen, puisque les petites transactions n'ont en général que peu de répercussions sur l'ensemble de l'économie canadienne. Si, pour des raisons d'identité nationale, ces investissements ou ces acquisi-

[*Text*]

anism that would enable that to be reviewed. We believe this particular level should be increased.

Another important point is that, whatever threshold is settled on, we believe a rationale should be given for it. I do not think anyone in the public sector really understands why a particular rationale is selected. We believe the public is entitled to understand what the level is and why it was set.

The next area of concern deals with clause 15. This is the reserve review process, as it is commonly referred to, where any transaction, regardless of the threshold or the value of the transaction, can be reviewed by the government when the transaction affects national identity and cultural heritage.

The CMA understands the need for this provision, but we believe that certainty as to what this phrase means is required. We believe the activities intended to be covered by the phrase, "national identity and cultural heritage" should be included in the legislation rather than left to government discretion pursuant to regulation.

We recognize the political and cultural need for this power, but it should be based on pre-defined statements as expressed in the legislation itself and should not be left to spur-of-the-moment political expediency, which is what is implied by any definition that will be set out in a regulation. We do not believe that a process of airing regulations before they are adopted, which is partly what the bill provides, would accomplish what we believe is necessary in the circumstances. The kind of political statement required to justify national identity and cultural heritage should be included in the legislation, where it would be harder to change or, at the very least, would undergo the scrutiny of Parliament rather than simply be adopted after a passage of time, which is what would happen in the case of a regulation.

With respect to the activities to be included in the list that would comprise national identity and cultural heritage, the CMA believes that current government statements about what is intended to be covered in this area would be appropriate—that is, basically, the publishing of books, matters relating to the film industry, and so on.

On the other hand, if there are other areas of concern to the government or to Parliament, they should be debated in Parliament. If it is deemed appropriate, Parliament will enshrine it in legislation. We believe the uncertainty created by not being precise about what these activities are will detract from the perception that is trying to be reversed here, which is that investment is welcome in Canada within certain defined bounds as they affect national identity and cultural heritage.

A third area of concern, which, again, is referenced in our brief, deals with the notification procedures under clause 11. This provision requires that any foreign investment must be

[*Traduction*]

tions sont susceptibles d'avoir des effets importants, un autre mécanisme pourrait être prévu pour en faire l'examen. Nous croyons qu'il faudrait plutôt chercher de ce côté.

Par ailleurs, quelle que soit la limite imposée, nous croyons qu'il convient d'en donner la justification. Je ne crois pas que personne dans le secteur public soit vraiment en mesure de deviner les motifs qui se cachent derrière l'imposition d'une limite. Nous estimons que le public a le droit de connaître les limites fixées et les raisons de leur imposition.

Notre prochain objet de préoccupation a trait à l'article 15. Il s'agit de la disposition en vertu de laquelle le gouvernement se réserve le droit d'assujettir à un examen toute transaction pouvant avoir des répercussions sur notre identité nationale et notre patrimoine culturel, sans égard aux limites fixées au paragraphe 14 du projet de loi ou à la valeur de la transaction.

L'A.M.C. comprend l'utilité de cette disposition, mais elle n'est pas certaine du sens de son libellé. Nous croyons que les activités visées par l'expression «identité nationale et patrimoine culturel» devraient être précisées dans la loi, afin d'éviter de laisser le soin au gouvernement de les définir par règlement.

Nous convenons qu'il est nécessaire, sur le plan politique et culturel, de prévoir cette réserve, mais nous estimons que son interprétation devrait se fonder sur des objectifs définis au préalable, comme le prévoit la loi elle-même, plutôt que d'être laissée au bon vouloir politique du moment, comme l'est nécessairement toute définition devant être établie par règlement. Nous doutons que le fait de discuter d'un règlement avant son adoption, ce qui est en partie ce que le projet de loi prévoit, est de nature à satisfaire aux besoins de la situation. Le gouvernement doit définir officiellement ce qu'il entend par «identité nationale et patrimoine culturel» et en faire mention dans la loi, afin qu'il soit plus difficile d'en modifier l'interprétation ou qu'un changement à la portée de cet article soit, à tout le moins, soumis à l'examen du Parlement plutôt que d'être simplement adopté après un certain délai, comme cela se produit habituellement dans le cas d'un règlement.

Quant aux activités qu'il convient d'inclure dans cette liste, l'A.M.C. estime qu'il faudrait s'en tenir aux déclarations du gouvernement actuel au sujet des domaines devant être protégés. Ces secteurs sont essentiellement l'édition, l'industrie du cinéma, etc.

Par ailleurs, si d'autres secteurs venaient à devoir être ajoutés, il reviendrait au Parlement d'en débattre. S'il en voyait la nécessité, le Parlement pourrait alors les enchâsser dans la loi. Nous croyons que le vague où le projet de loi se confine au sujet de ces activités nuit aux efforts déployés par le gouvernement pour effacer l'impression négative qu'ont les investisseurs étrangers et passer le message que l'investissement est le bienvenu au Canada dans certaines limites précises, c'est-à-dire s'il n'a pas de répercussions sur l'identité nationale ou le patrimoine culturel.

Notre troisième objet de préoccupation, qui encore une fois est mentionné dans notre mémoire, porte sur les procédures d'avis prévues à l'article 11. Cette disposition exige que tout

[*Text*]

subject to notification by an investor except in the case where it is a reviewable transaction.

The Canadian Manufacturers' Association does not understand why a notice is required, if no review is ever going to be undertaken. In the case of national identity and cultural heritage, if you have specific activities defined in the legislation, then notice would be required because it would be, potentially, a reviewable transaction; otherwise, notice ought not to be required. No matter how little information may be required of potential investors under this notice provision—and we keep getting reassurances from the agencies that it will not be much—it creates a bureaucratic requirement that does little to dispel the negative perception we believe the current act has created outside and within Canada.

If the government wants to review a transaction, it ought to set the rules and then review the transaction. If there is no intent to review something, then the bill should avoid any notice requirement at all. If statistics are intended to be acquired, there is ample authority through other legislation governing Statistics Canada for statistics to be obtained.

We respectfully submit that it works against Canada's interests to include such a provision for notice in legislation that is intended to encourage foreign investment while, at the same time, controlling those investments which would have significant social, cultural and political impact on Canada and Canadians.

The final matter I would like to deal with, which does not appear in our brief but which I believe needs to be addressed, concerns clause 26 of the bill. That clause sets out the criterion as to who is to be considered a Canadian or a non-Canadian for purposes of review or notice under the bill. Under clause 26(1)(b), a non-Canadian is defined as an entity which does not meet the criteria in (a) through (c), but is still presumed a non-Canadian because it has less than 50 per cent of its voting interests owned by Canadians. I am summarizing a fairly complex clause, but that is the essence of it.

It is a rebuttable presumption. There are two possibilities, and I would like to address one of them. It concerns the number of Canadians on the board of directors of that particular entity. The requirement under Bill C-15 is that two-thirds of the board be Canadian. We think that particular requirement is unreasonable. Under the existing act and under statutes governing corporations generally, for example, the Ontario Business Corporations Act and the Canada Business Corporations Act, the requirement is for a majority Canadian board. We do not believe there is consistency, and we believe there ought to be. Why is it two-thirds in this case but a majority in other legislation governing foreign companies? We believe a majority is sufficient.

[*Traduction*]

investisseur étranger avise le gouvernement de son intention d'investir si la transaction doit être assujettie à un examen.

L'Association des manufacturiers canadiens ne voit pas la nécessité d'exiger un tel avis, si aucun examen ne doit jamais être entrepris. Il peut en être autrement dans le cas d'activités précises, définies par la loi comme pouvant porter atteinte à l'identité nationale ou au patrimoine culturel. Dans ce cas, un avis peut être justifié puisque l'investissement peut devoir éventuellement être assujetti à un examen. Autrement, tout avis est inutile. Peu importe le nombre de renseignements demandés aux investisseurs éventuels (et nous avons de nouveau obtenu l'assurance qu'ils seraient peu nombreux) cette disposition crée une formalité administrative qui n'est pas de nature à dissiper l'impression négative que laisse, à notre avis, la loi actuelle à l'extérieur et à l'intérieur de nos frontières.

Si le gouvernement veut examiner une transaction, il doit établir des règles puis procéder à son examen. S'il n'a pas l'intention de faire d'examen, le projet de loi doit alors éviter d'exiger un avis de l'investisseur. Si ces avis ne doivent servir qu'à des fins de statistique, le gouvernement dispose d'amplement d'autorité, en vertu de la loi régissant le fonctionnement de Statistique Canada, pour obtenir les données dont il a besoin.

Anotre humble avis, cela va à l'encontre des intérêts du Canada de prévoir une telle disposition dans une loi qui est censée stimuler l'investissement étranger tout en prévoyant, en même temps, un contrôle sur les transactions qui peuvent avoir des répercussions sociales, culturelles et politiques importantes pour le Canada et sa population.

Le dernier point dont j'aimerais traiter ne figure pas dans notre mémoire mais doit quand même, à mon avis, être abordé. Il porte sur l'article 26 du projet de loi. Cet article établit les critères à considérer pour déterminer si une entreprise est canadienne ou non aux fins de l'examen ou de l'envoi d'avis prévu dans le projet de loi. Aux termes de l'alinéa 26(1)b), une entreprise non canadienne est définie comme étant une unité qui ne respecte pas les critères établis aux alinées a) à c), mais elle est toujours présumée non canadienne si moins de 50 p. 100 de ses intérêts avec droit de vote appartiennent à des Canadiens. Je résume ici un article assez complexe, mais c'est là l'essentiel de son libellé.

Cette présomption est réfutable à deux égards. Je vais cependant me contenter ici de me pencher sur l'un d'entre eux, en l'occurence le nombre de Canadiens parmi les administrateurs de cette unité particulière. Le projet de loi C-15 exige que les deux tiers des administrateurs soient Canadiens. Nous croyons que cette exigence particulière est exagérée. En vertu de la loi actuelle et des lois régissant les corporations en général, par exemple l'*Ontario Business Corporations Act* et la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, les administrateurs doivent être en majorité des Canadiens. Nous estimons qu'il y a ici un manque d'uniformité flagrant. Pourquoi faudrait-il que les deux tiers des administrateurs soient Canadiens dans un cas et qu'ils n'aient plus qu'à être majoritaires selon une autre loi régissant les sociétés étrangères? Nous croyons qu'il est suffisant d'exiger qu'une majorité des administrateurs soient Canadiens.

[*Text*]

In the amendment introduced yesterday relating to subclause (3), which refers to the letter that certain companies might get as to Canadian status—and I must admit I have reviewed this very quickly and I believe it is referred to on page 17 of the bill—they require, in the case of obtaining the special dispensation, that four-fifths of the board be Canadians. Again, that is an inconsistency within the proposed legislation itself, which we believe to be inconsistent with general corporate law as well. We believe that a majority is all that is needed in such circumstances, and we would strongly recommend that that be changed.

I recognize that my remarks are a gross over-simplification of what the brief states. There are many other questions you may have on our brief and, generally, about the legislation itself with respect to how the CMA might view it. We certainly welcome the opportunity to answer your questions, if we can, and to enter into a dialogue with respect to this legislation.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Godfrey:** I would like to congratulate you on your brief, which I find very helpful and detailed. It is the type of brief I like to read, because it raises questions which we may very well have overlooked. I intend to go through it in order, and any senator who wishes to ask a supplementary question when I have concluded will be most welcome to intervene. I will also comment on some of the matters with which I agree, rather than ask questions.

**The Chairman:** Are you starting at page 5 of their brief?

**Senator Godfrey:** I was going to start at page 6. Before I do that, I should like to raise the matter of the two-thirds and the majority board. My experience as a lawyer has been that the requirement to have a majority Canadian board has no relationship to whether the entity was Canadian-controlled or not. As a lawyer, at one time I was on 35 different boards just because I was a Canadian. The companies had no more independence; they were still subsidiaries of American companies. This has no relationship to whether the board is actually Canadian-controlled, so I see no relevance to the point concerning the two-thirds and the majority.

**Mr. Kaufman:** I think the facts of each case would merit investigation. I do not think the fact that you have two-thirds, four-fifths or a majority will make a difference in the context of foreign investment. It seems to me you have to examine the circumstances of each particular file. In that context, the majority requirement just doesn't seem logical. I think the consistency that exists should be there. If you have a majority, there is control. Why four-fifths? Who is to suggest that four-fifths gives you greater control than does majority?

[*Traduction*]

Dans la modification présentée hier au sujet du paragraphe (3), qui porte sur la lettre que certaines sociétés doivent obtenir pour confirmer leur statut canadien (je dois avouer que j'ai pris très rapidement connaissance de ce paragraphe, mais je pense qu'il se trouve à la page 17 du projet de loi) le gouvernement exige que les quatre cinquièmes des administrateurs soient Canadiens pour accorder une dispense spéciale. Ici encore, il y a manque d'uniformité dans le projet lui-même qui, à son tour, est incompatible avec les lois qui régissent les corporations en général. Nous croyons qu'il serait amplement suffisant, dans les circonstances, d'exiger qu'une majorité d'administrateurs soient Canadiens, et nous recommandons fortement que cette disposition soit modifiée.

Je suis conscient que mes remarques ne sont qu'une simplification grossière du contenu de notre mémoire. Beaucoup d'autres questions y sont traitées, en particulier pour ce qui est de la façon dont l'A.M.C. perçoit la loi elle-même. Nous sommes prêts à répondre à vos questions, si vous en avez, et à amorcer un dialogue avec vous au sujet de ce projet de loi.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais d'abord vous féliciter pour votre mémoire que j'ai trouvé très utile et très complet. C'est le genre de mémoire que j'aime lire, parce qu'il soulève des questions qui ont peut-être échappé à notre attention. J'ai l'intention de le passer intégralement en revue, et si un sénateur désire poser une question supplémentaire après que j'aurai terminé mon intervention, qu'il n'hésite pas à le faire. Je vais également formuler quelques commentaires sur certains des points avec lesquels je suis d'accord, plutôt que de procéder par des questions.

**Le président:** Allez-vous commencer à la page 5 du mémoire?

**Le sénateur Godfrey:** Je vais commencer à la page 6. Avant cela, j'aimerais soulever la question des deux tiers et de la majorité de Canadiens devant faire partie d'un conseil d'administration. Mon expérience à titre d'avocat m'incite à croire que le fait d'exiger qu'une majorité de Canadiens soient au nombre des administrateurs d'une entreprise n'a aucun lien avec le fait que cette entité est contrôlée par des intérêts canadiens ou non. En ma qualité d'avocat, j'ai déjà fait partie de 35 conseils d'administrations différents, simplement parce que j'étais Canadien. Ces sociétés n'avaient pas plus d'autonomie; elles demeuraient des filiales de sociétés américaines. Cela n'a aucun rapport avec le nombre de Canadiens qui siègent effectivement à leur conseil d'administration. Je ne vois donc pas la pertinence de ce point soulevé par M. Kaufman à la fin de ses remarques.

**M. Kaufman:** Je pense que les faits méritent un examen dans chaque cas. Je doute que le fait d'avoir deux tiers, quatre cinquièmes ou une majorité de Canadiens au sein d'un conseil d'administration puisse faire une différence aux fins d'un investissement étranger. Il me semble que chaque cas doit être examiné selon son bien-fondé. Compte tenu de la situation, il m'apparaît illogique d'exiger qu'une majorité de Canadiens siègent au conseil d'administration. C'est là qu'il doit y avoir uniformité. A partir du moment où vous êtes majoritaires, vous

[*Text*]

From the legal perspective, it seems to me that on a vote on any particular issue, the majority would win. One does not need an overwhelming majority, except in those particular instances where statutes require a specific two-thirds majority for some particular action. In those cases, usually the shareholders have to approve the action in any event.

There are various criteria set out, and we have highlighted a particular one. I think consistency would be appropriate. There are other criteria that should be examined in respect of a particular investment. This particular one is not, in our view, all that necessary. It creates some problems where one fails to acquire Canadian status. For instance, if a company trades its shares publicly, the shareholding can go above and below 50 per cent. The clause to which I have referred is only applicable when the shareholding goes below 50 per cent.

On any given day, a company may find itself above or below 50 per cent, in which event that company can suddenly find that the status of the board becomes relevant. In other words, when a company that was 51 per cent Canadian-owned suddenly finds itself 49.5 per cent Canadian-owned, the status of the board becomes relevant. In that circumstance, the company would have to hire new board members, bringing them in and out.

. A consistent approach would be all that is necessary. All Canadian companies would adhere to the various statutes governing them corporately, and under those various statutes the requirement of "majority" is sufficient.

**The Chairman:** Do you have a supplementary, Senator Sinclair?

**Senator Sinclair:** Yes, I have, Mr. Chairman.

I take it you have read the submission of Alcan on this point.

**Mr. Kaufman:** I have not read it in detail, Senator Sinclair.

**Senator Sinclair:** One of the points made by Alcan—and I think it a good one—is that there has to be a provision about not voting in concert, because there are provisions that can be written in so as to preclude bloc voting. Based on my experience, I think the limitation of a majority being Canadian is a good thing. After all, this is not the only country that has such a requirement. If you look to Australia and Mexico, you will find that the legislation in those countries sets limitations in respect of the make-up of corporate boards. To my mind, it is not a bad idea.

The question of whether the shareholding is 50 per cent Canadian-owned or not is a morass, as we all found out in

[*Traduction*]

avez le contrôle. Pourquoi exiger les quatre cinquièmes? Qui peut prétendre que le fait d'occuper les quatre cinquièmes des sièges vous donne un plus grand contrôle que si vous en détenez la majorité?

D'un point de vue juridique, il me semble qu'au moment d'un vote sur une question particulière, la majorité l'emporte. Il n'est pas nécessaire d'avoir une majorité écrasante, sauf dans le cas où la loi exige l'obtention des deux tiers des voix pour décider de mesures particulières. Dans ces circonstances, les actionnaires doivent d'habitude approuver les mesures en question.

Il y a plusieurs critères établis, et nous n'en avons cité qu'un seul. Je pense qu'il conviendrait de favoriser l'uniformité. D'autres critères devraient être pris en considération dans le cas de certains investissements, mais celui-ci n'est, selon nous, pas du tout nécessaire. Il crée des problèmes lorsque l'investisseur ne peut obtenir le statut canadien. Par exemple, si une société vend ses actions au public, la part des actions détenues par des Canadiens peut varier de plus de 50 p. 100. Or, à moins de 50 p. 100 l'article dont j'ai fait mention ne s'applique uniquement que lorsque cette part est inférieure à 50 p. 100.

Au cours d'une même journée, la part des actions de la société détenues par des Canadiens peut se retrouver au-dessus ou en-deça de 50 p. 100, auquel cas la composition du conseil d'administration de cette société peut soudainement être remise en question. En d'autres termes, lorsqu'une société qui appartient à 51 p. 100 des intérêts canadiens voit soudainement passer cette proportion à 49,5 p. 100, la composition de son conseil d'administration est remise en question. Dans une telle situation, la société devrait recruter de nouveaux membres pour son conseil d'administration et ne les inviter à siéger qu'au besoin.

Il suffirait d'adopter une démarche cohérente. Toutes les sociétés seraient ainsi assujetties aux différentes lois qui régissent leur constitution. Or, aux termes de ces lois, le critère de la «majorité» est suffisant.

**Le président:** Avez-vous une autre question, monsieur le sénateur Sinclair?

**Le sénateur Sinclair:** Oui, monsieur le président.

Je suppose que vous avez lu le mémoire présenté par la Société Alcan à ce sujet.

**M. Kaufman:** Je ne l'ai pas lu en entier, monsieur le sénateur Sinclair.

**Le sénateur Sinclair:** L'un des points soulevés par la Société Alcan (et je pense qu'il est pertinent) porte sur la nécessité de prévoir une disposition pour empêcher le vote concerté, étant donné que ce genre de disposition peut effectivement être prévu. Selon mon expérience, je pense qu'il est bon d'exiger que le nombre d'actionnaires canadiens soit majoritaire. Après tout, nous ne sommes pas le seul pays à imposer une telle exigence. Si vous regardez les lois australiennes et mexicaines, vous y trouverez aussi des dispositions au sujet de la composition des conseils d'administration. De mon point de vue, l'idée n'est pas mauvaise.

La question de savoir si la part des actions détenues par des intérêts canadiens doit ou non être de 50 p. 100 est difficile à

[*Text*]

respect of the COR under the NEP. I think the requirement should be 50 per cent Canadian registrants. There would be a little leeway if it were to be Canadian registrants rather than Canadian shareholders that would trigger it.

I merely raise those two points for your consideration.

**The Chairman:** Do you want to comment on those, Mr. Kaufman?

**Mr. Kaufman:** No, I think not, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** I would like to comment. I cannot think of a genuine Canadian-controlled company that hasn't got at least two-thirds of its directors Canadian.

**Senator Sinclair:** Alcan is one. Americans have been the majority on the Alcan board previously.

**Senator Godfrey:** And it is more than 50 per cent Canadian—-

**Senator Sinclair:** Right now, I believe 11 out of 15 are Canadian; but at other times, the majority has been American.

**Senator Godfrey:** But they have over two-thirds now?

**Senator Sinclair:** They have now, with 11 out of 15. But there are others. I do not think we should name them.

**Senator Godfrey:** I can think of a great many who just have 50 per cent.

**Senator Sinclair:** Well then, it doesn't hurt. All we are really suggesting is a majority, and we are also suggesting that it be Canadian registrants rather than Canadian shareholders, which is an easier thing to determine.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** On page 6 of your brief you state that the terms and conditions should be established by regulation.

I must say that that is something about which we would like to ask the minister. It would seem to be not an unreasonable suggestion, subject to what the minister has to say. That is my only comment on that.

Let me now turn to page 8 of your brief. You say it is inappropriate to obtain statistical information under the investment notification provisions in this legislation; rather, it should be done under other statutes of Canada.

From a practical point of view, aren't we going to have to write into some regulations the same type of requirement? How does it differ if it is done under one piece of legislation as opposed to another?

[*Traduction*]

trancher, tout comme elle l'était dans le cas du taux de participation canadienne prévu dans le Programme énergétique national. Je pense qu'il faudrait exiger que 50 p. 100 des actionnaires inscrits soient des Canadiens. Encore là, il faudrait s'entendre sur la différence à établir entre les actionnaires canadiens inscrits et les actionnaires canadiens.

Je ne fais que soulever ces deux points comme matière à réflexion.

**Le président:** Désirez-vous les commenter, M. Kaufamn?

**M. Kaufman:** Non, je ne pense pas, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais faire un commentaire à ce sujet. J'ai de la difficulté à imaginer une société effectivement contrôlée par des intérêts canadiens qui ne compterait pas au sein de son conseil d'administration au moins deux tiers de Canadiens.

**Le sénateur Sinclair:** La société Alcan en est un exemple. Les Américains ont déjà été majoritaires au conseil d'administration de cette société.

**Le sénateur Godfrey:** Et elle est canadienne à plus de 50 p. 100.

**Le sénateur Sinclair:** Je crois qu'actuellement 11 des 15 administrateurs sont canadiens, mais il est déjà arrivé que la majorité d'entre eux soit américains.

**Le sénateur Godfrey:** Plus des deux tiers des administrateurs sont donc Canadiens maintenant?

**Le sénateur Sinclair:** Onze des 15 administrateurs sont canadiens. Mais il y a d'autres sociétés. Je ne crois pas qu'il faille les nommer.

**Le sénateur Godfrey:** Je connais un grand nombre de sociétés où le taux de participation canadienne n'est que de 50 p. 100.

**Le sénateur Sinclair:** Ce n'est donc pas un problème. Tout ce que nous proposons en fait c'est qu'on applique le csitère de la majorité et qu'on tienne compte des actionnaires canadiens inscrits au lieu des simples actionnaires canadiens, ce qui serait plus facile.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 6 de votre mémoire, vous signalez que les modalités devraient être fixées par règlement.

Je dois dire que nous aimerions beaucoup demander l'avis du ministre à cet égard. Cette proposition ne nous semble pas déraisonnable, sous réserve de l'avis du ministre. C'est tout ce que j'avais à dire à cet égard.

Je voudrais passer maintenant à la page 8 de votre mémoire. Vous y affirmez qu'il ne convient pas d'obtenir une information statistique aux termes des dispositions de cette mesure législative, que ces statistiques pourraient être obtenues en vertu d'autres lois du Canada.

D'un point de vue pratique, cela ne devra-t-il pas être prévu dans un règlement quelconque? Pourquoi cette mesure devrait-elle être régie par une mesure législative plutôt que par une autre?

[*Text*]

**Mr. Kaufman:** To the extent that statistical information is required—and it may be entirely appropriate for a government to decide that certain statistical information is necessary in the formulation of government policy—the place to obtain that information is through the legislation dealing with the gathering of statistics.

The message being put forward by this bill is that investment is welcome in Canada. To have a notice that appears to be a review type of notice but which is only to be used for statistical-type purposes leaves the wrong impression. All we are simply saying is that this mechanism has to be transferred elsewhere holus-bolus. We do not disagree with it; what we have difficulty with is where it is placed.

**Senator Kelly:** I have a supplementary question on this notification concern that you have expressed.

You mentioned earlier that Canada is in twenty-eighth place in terms of where one would want to invest. You mentioned the necessity to compete with the other 27.

In this connection, did you conduct a fairly thorough review of what the rules are in other jurisdictions? I understand what you are saying about this notification being just one other requirement to report to a government; but my experience suggests that that is not unusual in other jurisdictions. Is your major concern that it seems to be a carry-over from FIRA, which you feel did a fair amount of damage, and that that is the problem in Canada?

**Mr. Kaufman:** It is the perceptual problem, senator. We recognize that review is required in certain areas, and we believe the bill addresses the question of review. But in those areas where it appears no review would be required, the creation of a notice to be sent to the government—a notice with no apparent purpose under this legislation, which is to screen foreign investment—seems then to go contrary to the perception that is trying to be created, which is that Canada is a welcome place to invest. We just do not think it is necessary to have it in this legislation.

If it is felt that the government must have such statistical information for purposes of policy formulation, there is legislation under which it can be obtained.

Again, what we are trying to do is change a perception that we believe was created under FIRA, and the way to do that, in our view, is not to impose a bureaucratic requirement of notice that apparently has no basis other than being for statistical purposes. If it relates to national identity or cultural heritage, which is where a notice might trigger a review, that is one thing. If you define what that means specifically, it can become a reviewable transaction, with the government being able to back off if it decides that that particular transaction is not worthy or does not merit further review.

It is the bureaucratic aspect of having it within this legislation. We recognize that it may be necessary to have such notification elsewhere, and we are not objecting to that. We are objecting to having it in this legislation.

[*Traduction*]

**M. Kaufman:** S'il est nécessaire d'obtenir des informations statistiques (et il peut être parfaitement convenable pour un gouvernement de décider qu'il lui faut obtenir certaines informations statistiques dans le but de formuler une politique gouvernementale quelconque) il convient de le faire par le biais de mesures législatives ayant trait au rassemblement de données de statistiques.

Ce projet de loi transmet le message que le Canada accueille favorablement l'investissement. Or, exiger pour certains investissements un avis comme pour le cas des investissements assujettis au pouvoir d'examen à la seule fin d'obtenir des informations statistiques donne une mauvaise impression. A notre avis, il faut absolument trouver un autre moyen. Nous ne rejetons pas l'idée de recueillir des statistiques, mais nous croyons qu'il ne faut pas le faire de cette façon.

**Le sénateur Kelly:** Je voudrais poser une question supplémentaire sur ce problème de l'avis que vous avez soulevé.

Vous avez mentionné tout à l'heure que le Canada se trouve au vingt-huitième rang dans les préférences des investisseurs. Vous avez dit qu'il fallait faire concurrence aux vingt-sept autres.

Acet égard, avez-vous effectué une étude assez approfondie des règles qu'ont adoptées d'autres gouvernements? Si j'ai bien compris, l'avis n'est pour vous qu'un autre moyen de contrôle pour le gouvernement. Or, je crois savoir que cette façon de procéder n'est pas inhabituelle dans d'autres pays. Votre principale objection est-elle que cette disposition semble être calquée sur l'AEIE, qui, selon vous a causé beaucoup de tort, et que c'est cela qui crée le problème au Canada?

**M. Kaufman:** Il s'agit d'un problème de perception, monsieur le sénateur. Nous reconnaissons qu'un examen est nécessaire dans certains domaines et cela est bien prévu dans le projet de loi. Toutefois, là où un examen ne semble pas nécessaire, il semble qu'en exigeant un avis que cette mesure législative ne justifie pas et qui vise à tamiser les investissements, le gouvernement va à l'encontre de l'impression qu'il essaie de créer, à savoir que le Canada accueille favorablement l'investisseur étranger. Selon nous, cette mesure n'est simplement pas nécessaire dans ce projet de loi.

Si le gouvernement tient à obtenir de l'information statistique pour l'aider à formuler ses politiques, il peut y arriver par d'autres mesures législatives.

Je le répète, nous voulons modifier une impression que l'AEIE a, selon nous, créée et nous n'y parviendrons pas en imposant une exigence bureaucratique qui n'a vraisemblablement qu'une fin, celle de fournir des statistiques. Si une activité commerciale est liée au patrimoine culturel ou à l'identité nationale, elle pourrait alors être assujettie à un examen. Il faut définir cette catégorie, voir si l'activité est sujette à examen et laisser au gouvernement la possibilité de revenir sur sa décision s'il se rend compte que l'investissement n'a pas lieu d'être examiné davantage.

Selon nous, il s'agit d'un aspect bureaucratique qui n'a pas lieu de faire l'objet de cette mesure législative. Peut-être serait-il nécessaire qu'une disposition semblable soit établie ailleurs. Nous ne nous y opposerions pas. Mais il ne convient pas qu'elle fasse l'objet de cette mesure législative.

[*Text*]

**Senator Kelly:** I believe the minister has suggested that one of the reasons for this notification is to have up-to-date information on what is happening in the way of foreign investment so as to keep the provinces aware of what is going on, to keep other Canadian businesses aware of new business opportunities that might be available to them.

Do you see anything wrong with that? I understand your concern about reporting in this way, but the alternative that you suggest would make the proceedings somewhat more difficult.

**Mr. Kaufman:** I see the ability to gather that same data for the same purposes at the same time being given under another piece of legislation. The perception we are dealing with here is that under this legislation investment would not be welcome. If it is made known to everyone that what you are doing is gathering statistics in the normal course—and any company coming to Canada has to file a form for fiscal purposes—the purpose would be, then, to gather statistics. It would take away the perception that this is being done for some underhanded reason and that maybe they are going to come after you. I am oversimplifying it. Let us remember that we are dealing with perceptions, and perceptions are very important when you are trying to ask someone to bring risk money into the country. That is the point we are really addressing.

**Senator Kolber:** Have you any idea what is meant by "a business activity related to Canada's cultural heritage or national identity"? What do you think that means?

**Mr. Kaufman:** As I mentioned in my opening remarks, we have heard only what the minister has said, which is relating to the publication of periodicals, books and the distribution of film. We do not know what it means. It is a concern to the Canadian Manufacturers' Association. We think that those particular areas should be defined specifically and be subject to debate within Parliament and among the public at large; because it is too open, it leaves an impression that almost anything can, at some point in time, be deemed to be in Canada's "cultural heritage and national identity". It seems that that should not be the case.

**Senator Kolber:** Is there specific legislation, that you are aware of, that deals with this, such as broadcasting?

**Mr. Kaufman:** There are areas of broadcasting—the telecommunications area, and so on—where the government has deemed that certain control shall be exhibited. If it is decided that any one of those areas is to be included, then I think they should make that statement clearly in this legislation. It should not be left to guesswork or to regulation. Again, we are dealing with a perception. Potential investors should know the rules of the game before they start. Therefore, it seems to me and to the association that clearly defining what they are—at least, knowing what they are—would be very helpful. But the association, of course, reserves its right to comment on the specifics once they are made available. We do not know what they are, and they may be coming out very shortly, by regulation or

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Sauf erreur, le ministre a signalé que cet avis avait, entre autre, pour but de recueillir de l'information à jour sur l'investissement étranger de façon à tenir les provinces au courant de ce qui se passe et, les entreprises canadiennes, des nouveaux débouchés qui pourraient s'offrir à elles.

Voyez-vous une objection à cela? Si j'ai bien compris, vous n'êtes pas d'accord sur la façon de recueillir l'information, mais votre proposition compliquerait davantage les choses.

**M. Kaufman:** Les mêmes données pourraient être recueillies pour les mêmes raisons et en même temps, en vertu d'une autre mesure législative. Cette mesure législative donne l'impression que l'investissement n'est pas bienvenu. Si vous faisiez savoir que vous entendez recueillir des statistiques en temps et lieu (et toute compagnie qui investit au Canada doit remplir une formule à des fins fiscales) il serait donc clair que c'est le but que vous visez. On n'aurait donc pas ainsi l'impression que vous faites cela pour une autre raison et qu'on ne risque pas d'être mal pris. Je simplifie beaucoup. Rappelons-nous que nous parlons d'impressions, qui sont très importantes lorsqu'on veut demander à quelqu'un de transférer du capital-risque chez nous. C'est de cela qu'il est question.

**Le sénateur Kolber:** Avez-vous une idée de ce que veut dire «une activité commerciale liée au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale»? Qu'est-ce que cela signifie selon vous?

**M. Kaufman:** Comme je l'ai dit au début de mon exposé, nous n'avons eu qu'un seul son de cloche, celui du ministre selon qui il s'agissait d'une activité liée à l'édition et la distribution de livres et périodiques et la production et la distribution de films. Nous ne savons pas ce que cela signifie. Cette question préoccupe l'Association des manufacturiers canadiens. Selon nous, ces activités commerciales devraient être définies et faire l'objet d'un débat au Parlement et dans le grand public. Cette disposition est trop générale et donne l'impression que toute activité ou presque peut, à un moment donné, être considérée comme liée au patrimoine culturel ou à l'identité nationale du Canada. Cela ne nous semble pas correct.

**Le sénateur Kolber:** Connaissez-vous une mesure législative qui traite de cette question, comme la radiodiffusion, par exemple?

**M. Kaufman:** Le gouvernement a jugé qu'il fallait exercer un contrôle dans certains domaines de la radiodiffusion, celui des télécommunications, entre autres. S'il a décidé que l'un ou l'autre de ces domaines doit faire partie de cette catégorie d'activités commerciales, il devrait, à mon avis, l'indiquer clairement dans le projet de loi. Il n'y a pas lieu de jouer aux devinettes ou d'établir des règlements à cette fin. Il s'agit, encore une fois, d'impression. Les investisseurs éventuels devraient connaître les règles du jeu avant de s'engager. Il me semble, de même qu'à l'Association, qu'il vaudrait la peine de définir très clairement les catégories d'activités ou d'en donner au moins une indication. L'Association se réserve bien sûr le droit de faire des commentaires sur les définitions une fois qu'elles

[*Text*]

otherwise. The minister tabled something yesterday, but so far we have seen only the amendments to the bill.

**Senator Kolber:** I believe the United States deals with it in a more direct way. For example, a foreigner cannot buy more than 20 per cent of a broadcasting company, and so on.

**Senator Sinclair:** That is in our broadcasting legislation.

**Senator Kolber:** Then perhaps this is not as fuzzy as it sounds.

**Mr. Gordon Lloyd, Director, Legislation and Technical Group, Canadian Manufactuers' Association:** In certain sectors—in telecommunications, and in banking—we have direct requirements controlling foreign ownership. But in this particular section the impression that is being created as to the ambit of the reserve review power, by statements that have been made by the minister and his colleagues in speeches and in press releases, is that it is going to be very restrictive, that it is going to apply to things like book publishing and the film industry. Our concern with this is that when foreign investors, who have heard those speeches or have seen them referenced in the New York *Times*, ask their lawyers what the legislation is actually going to provide for, they will be told, "Well, it certainly is not that restrictive at all. It is as wide open as the government wants to make it by regulation". So we are looking for consistency in the policy objectives and the legislation. We do think that the legislation is circumscribed enough.

**Senator Anderson:** I am back on the 28 aspect—those foreign investors that rate us last among the 28 major countries. Would that not be partly because Canada is a smaller market? After all, Canada is a small market.

**Mr. Lloyd:** The countries reviewed by the European Management Forum include larger markets than ours, and also smaller markets. There is a whole host of factors that go into the impression. This was really a survey question—impressions of how welcome foreign investment was. Japan, which does not even pretend to be trying to attract foreign investment, is seen as being even more attractive and receptive to foreign investment than Canada. So it really shows us how far we have to come if we are going start competing more successfully in trying to get international investment in this country.

**Senator Anderson:** But if they were practical people—not thinking just of impractical issues—wanting to go into these countries, the size of the market would be of major importance, it was done on a practical basis.

**Mr. Lloyd:** The people answering the questions—

**Senator Anderson:** It should not be just on how welcome they were or unwelcome.

**Mr. Kaufman:** Again, it was a perception.

**Senator Anderson:** Then it was not done by people actually wanting to come in?

[*Traduction*]

auront été formulées. Nous ne savons pas ce qui en est et peut-être le saurons-nous très bientôt, par voie de règlements ou autrement. Le ministère a déposé quelque chose hier, mais nous n'avons vu que les amendements au projet de loi.

**Le sénateur Kolber:** Sauf erreur, les États-Unis sont beaucoup plus précis à cet égard. Par exemple, un étranger ne peut pas acheter plus de 20 p. 100 des actions d'une société de radiodiffusion.

**Le sénateur Sinclair:** C'est ce que prescrit notre loi sur la radiodiffusion.

**Le sénateur Kolber:** Peut-être n'est-ce donc pas aussi flou que ça le semble.

**M. Gordon Lloyd, directeur du Groupe technique et de la législation, Association des manufacturiers canadiens:** Dans certains secteurs (celui des communications et des banques) des critères précis régissent la propriété étrangère. Mais cet article crée l'impression, conformément à des déclarations qu'ont faites le ministre et ses collègues dans des discours et communiqués, que la disposition sur le pouvoir d'examen allait être très restrictive, qu'elle allait s'appliquer à des secteurs comme ceux de l'édition et du cinéma. Ce qui nous ennuie, c'est que lorsque les investisseurs étrangers qui ont lu ces discours ou en ont entendu parler dans le *New York Times* demanderont à leurs avocats sur quoi porte cette mesure législative, on leur répondra: «elle n'est certainement pas si restrictive que cela, car le gouvernement veut procéder par réglementation». Où est donc l'uniformité entre les objectifs politiques et la mesure législative. Selon nous, le projet de loi n'est pas suffisamment précis.

**Le sénateur Anderson:** Je reviens à la question du 28e rang que nous ont accordé certains investisseurs étrangers. Ne serait-ce pas en partie parce que le Canada est un marché relativement restreint? C'est vrai, après tout.

**M. Lloyd:** L'enquête du Forum européen de management a porté sur des pays dont le marché est plus restreint et moins restreint aussi que le nôtre. Toute une série de facteurs entrent en jeu. L'enquête portait en fait sur l'impression qu'on avait de l'accueil réservé dans les pays à l'investissement étranger. Le Japon, qui ne prétend même pas vouloir attirer l'investisseur étranger, est perçu comme plus accueillant à cet égard que le Canada. Cela nous montre tout le chemin qu'il faut parcourir pour concurrencer avec succès d'autres pays en matière d'investissement.

**Le sénateur Anderson:** Mais d'un point de vue pratique et sans s'attarder uniquement à des questions peu réalistes, c'est la grandeur du marché qui compterait énormément pour quelqu'un qui veut investir dans un pays.

**M. Lloyd:** Ceux qui ont répondu aux questions . . .

**Le sénateur Anderson:** On ne devrait pas seulement tenir compte du fait qu'ils ont été accueillis favorablement ou non.

**M. Kaufman:** Il s'agit, je le répète, d'une impression.

**Le sénateur Anderson:** Cette étude n'a donc pas été faite par des gens qui voulaient vraiment investir ici?

[*Text*]

**Mr. Lloyd:** It is a very wide survey done by the European Management Forum. They ask businessmen internationally. It is quite a well respected survey.

**The Chairman:** Senator Sinclair, do you have a further supplementary?

**Senator Sinclair:** Yes. It is on section 15. The witnesses are saying that we should make it specific. I would suggest that it is deliberately left that way because it is almost impossible to define, except in a subjective way, either of those terms: "cultural heritage" or "national identity". Anyone who has been in the law business for any time has struggled with the definition of "obscenity". I would suggest that these words are just as tough to define.

**Mr. Kaufman:** That is precisely why we are recommending definition. Probably you cannot define it. Possibly the only way you could define it would be to select a specific activity and say, "It is the national identity/cultural heritage activity I wish to cover".

**Senator Sinclair:** That is why I believe they have drafted this the way they have done. If they require it, then you have to perform. I would not like the job of trying to define "cultural heritage and national identity". The harder I worked at it the worse it would get.

**The Chairman:** They propose to do it by regulation.

**Senator Sinclair:** If they do, they will no doubt do it in broad general terms by regulation.

**The Chairman:** I have a copy of the minister's statement of yesterday. He says, "We believe that the business activities that will be specified in the regulations and covered by the reserve powers will not disappoint them". He is talking about the publishing industry. It seems to me, from reading that, that he intends to specify by regulation which areas he has in mind. I think the point being made by the witness is that it should be done in the act rather than being left to the regulatory discretion of this or succeeding governments.

**Mr. Kaufman:** That is the point we are making, yes.

**Senator Sinclair:** Well, it is easier to change a regulation than an act.

**Mr. Kaufman:** That is precisely why we feel—again dealing with perceptions—that once the definition has been made, a political statement has been made of the activities, it should be harder to change. That is precisely why we make that recommendation. The regulatory process may be appropriate for some taxing statute, but not for something of this nature, where we wish to welcome foreign investors. If it is going to be an area that is sensitive to us, they should know beforehand and the rules should be clear. All we are asking for is clarity and certainty of rules.

**Senator Godfrey:** I have one comment regarding section 15. I am inclined to agree with your submission, Mr. Kaufman, that it should be in the act rather than by regulation. But that is a personal prejudice from being on the regulations commit-

[*Traduction*]

**M. Lloyd:** C'est une étude très globale effectuée par le Forum européen de management. L'enquête est menée auprès de gens d'affaires du monde entier, et est assez bien considérée.

**Le président:** Avez-vous une autre question supplémentaire à poser, sénateur Sinclair?

**Le sénateur Sinclair:** Oui, sur l'article 15. Les témoins sont d'avis que nous devrions le préciser davantage. Selon moi, on est délibérément resté dans le vague parce qu'il est pratiquement impossible de définir, sauf de façon subjective, l'une ou l'autre de ces expressions: «patrimoine culturel» ou «identité nationale». Quiconque travaille dans le domaine du droit depuis assez longtemps a eu des problèmes avec la définition d' «obscénité». Selon moi il en va de même de ces deux expressions.

**M. Kaufman:** C'est précisément pourquoi nous recommandons de les définir. Peut-être cela est-il impossible et que l'unique façon d'y arriver serait de choisir une activité et de dire «voici l'activité liée à l'identité nationale et au patrimoine culturel dont il s'agit ici».

**Le sénateur Sinclair:** C'est pourquoi, à mon avis, on a rédigé cet article de cette façon. Si on l'invoque, alors il faudra le préciser. Je ne voudrais pas être chargé de définir «patrimoine culturel et identité nationale». Plus j'y travaillerais et moins j'y arriverais.

**Le président:** On propose de le faire par règlement.

**Le sénateur Sinclair:** Dans ce cas, ce sera certainement en des termes vagues et généraux.

**Le président:** J'ai un exemplaire de la déclaration d'hier du ministre. Il a dit: «Nous croyons qu'ils ne seront pas déçus des activités commerciales qui seront définies par règlements et assujetties au pouvoir d'examen». Il parlait du secteur de l'édition. Il me semble, après avoir lu cela, qu'il entend préciser par règlement quels secteurs il a en tête. Si j'ai bien compris, le témoin soutient que cela devrait être fait dans la loi plutôt que dans des règlements laissés à la discrétion du gouvernement ou des gouvernements subséquents.

**M. Kaufman:** C'est cela.

**Le sénateur Sinclair:** Eh bien, il est plus facile de modifier un règlement qu'une loi.

**M. Kaufman:** Vous avez tout à fait raison et, (il s'agit toujours d'impressions) une fois qu'une définition est établie, que les activités ont fait l'objet d'une déclaration politique, il devrait être plus difficile de la changer. C'est précisément pour cela que nous faisons cette recommandation. Il convient de procéder par réglementation dans le cas de lois fiscales, mais non pas pour une mesure de cette nature qui devrait normalement attirer les investisseurs étrangers. Si les activités en cause nous tiennent à coeur, il y a lieu d'être clair à ce sujet dès le départ. Nous demandons simplement de clarifier certaines règles pour écarter le doute.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai un commentaire à faire au sujet de l'article 15. J'ai tendance à penser, comme vous, monsieur Kaufman, qu'il y a lieu de définir ces catégories dans la loi plutôt que par règlement. Mais c'est une opinion personnelle qui

[*Text*]

tee for a number of years. If this is sufficiently important, I feel it should be in the act. If not, any regulation passed under it should be subject to an affirmative or negative resolution in the House of Commons. It is a procedure that I will go into a little later in connection with another of your submissions. I will now pass on to page 15 of your brief. On this question of the threshold—that is, the $5 million—I agree that the government should give more detail. I have reviewed Mr. Stevens testimony when he appeared before this committee and all he said was that it represented 80 per cent of the number and 90 per cent of the value, but he did not give any other reasons. I think we should, as you have suggested, ask him to amplify his reasons. With regard to clause 17, again the Regulations and Other Statutory Instruments Committee has been advocating for years that if you intend to issue fundamental regulations in connection with a new bill you should submit to the committee considering the bill a draft of those regulations so that it knows what you have in mind. So on that point I could not agree with you more.

**Senator Sinclair:** I have a comment with regard to clauses 20 and 21. I do not know whether you have read what the minister said when he appeared before us, about the distinction between "net benefit" and "significant benefit." You seem to feel that there is a definable distinction. Would you tell me what it is?

**Mr. Kaufman:** Again, perhaps one deals with perceptions more than realities. It seems to me that one can be more subjective than the other. What is significant? One has to be very subjective in arriving at what is significant. "Net" suggests that, when you assess the pros and cons of a particular application, one side may be better than another. The degree of significance may vary in a particular application. Again, we believe that so long as Canada is acquiring a net benefit to it—and we see the need for this in some areas—there is no need to have a significant benefit test. By and large the criteria in the current act and in this bill are virtually the same. So you do have a subjective test to apply. The message you give to the foreign investor is that things have not changed all that much, except for the one particular change, which in my opinion does not make all that much difference. Again, it is a perceptual change. That is what we are trying to emphasize here.

**Senator Sinclair:** But clause 20 is subjective in its very nature.

**Mr. Kaufman:** Yes.

**Senator Sinclair:** So what this bill does is make the minister the conscience of Canadian business. Is that right?

**Mr. Kaufman:** He has the power to make the evaluation. Practically speaking, it seems to me that while he may have the decision-making power there will be input by many other people such as ministers and so on. I do not think we can disregard the practical side of any issue.

[*Traduction*]

vient du fait que je suis membre du Comité des règlements depuis un certain nombre d'années. Selon moi, si cette question est assez importante elle devrait être réglée dans la loi ou, si elle ne l'est pas, dans un règlement adopté en vertu de la loi et ayant fait l'objet d'acquiescement ou de rejet par la Chambre des communes. Je vais expliquer cette façon de procéder tout à l'heure à propos d'un autre exposé. Je passe maintenant à la page 15 de votre mémoire. Pour ce qui est du seuil de 5 millions de dollars, je conviens que le gouvernement devrait donner plus de détails. J'ai lu le témoignage de M. Stevens devant notre comité et tout ce qu'il a dit c'est que cela représente 80 p. 100 du nombre et 90 p. 100 de la valeur. Il n'a pas donné d'autres explications. Je crois que nous devrions, comme vous l'avez suggéré, lui demander de plus amples renseignements. Pour ce qui est de l'article 17, je le répète, le Comité des règlements et autres textes réglementaires préconise depuis des années que lorsqu'on se propose d'émettre des règlements fondamentaux dans le cadre d'un nouveau projet de loi, il y aurait lieu qu'on soumette au comité saisi du projet de loi une ébauche de ces règlements afin qu'il sache ce qu'on a en tête. Je suis donc tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Sinclair:** J'ai un commentaire à faire relativement aux articles 20 et 21. Je me demande si vous avez lu les commentaires qu'a formulés le ministre lorsqu'il est venu témoigner devant nous sur la distinction entre «avantage net» et «avantage appréciable». Il semble y avoir, selon vous, une distinction définissable entre ces deux expressions. Quelle est-elle?

**M. Kaufman:** Il est encore question ici d'impressions et de réalités. Il me semble qu'une des deux expressions est plus subjective que l'autre. Que veut dire appréciable? Il faut être très subjectif pour déterminer qu'un avantage est appréciable, alors que lorsque vient le temps d'évaluer une demande selon la formule de l'avantage net, un côté peut être meilleur qu'un autre. Or, il peut y avoir des variations dans une même demande au regard d'un avantage appréciable. Selon nous, tant et aussi longtemps qu'un investissement représente un avantage net pour le Canada (et il lui en faut dans certains domaines) il n'y a pas lieu d'évaluer si cet avantage est appréciable. Les critères prévus dans la loi actuelle et dans ce projet de loi sont en gros les mêmes. Il n'en demeure pas moins qu'il faut faire un examen subjectif. Vous laissez croire à l'investisseur étranger que les choses n'ont pas beaucoup changé, sauf dans un cas précis, ce qui, à mon avis ne fait pas toute la différence. C'est un changement de perception. Voilà ce que nous voulions souligner ici.

**Le sénateur Sinclair:** Mais la nature même de l'article 20 est subjective.

**M. Kaufman:** Oui.

**Le sénateur Sinclair:** Ce projet de loi fait donc du ministre la conscience des entreprises canadiennes. C'est bien cela?

**M. Kaufman:** Il a le pouvoir de faire les évaluations. En pratique, il me semble que bien qu'il ait le pouvoir de décider, d'autres que lui, d'autres ministres, auront leur mot à dire. Je ne crois pas que nous puissions négliger cet aspect pratique de la question.

[*Text*]

**Senator Sinclair:** So in this case you would rather not have in the statute a designation as to who participates in the decision?

**Mr. Kaufman:** We really have no objection concerning who participates—whether it is the minister or cabinet or whatever is best for the workings of government. We are not really commenting negatively on the fact that the minister was chosen. It is just that it is there.

**Senator Sinclair:** You have referred to the contribution to Canada's ability to compete. I would suggest to you that that is implicit in the current legislation and merely repeated in this bill.

**Mr. Kaufman:** It probably is. The legislation has not changed.

**Senator Godfrey:** On page 19 of your brief you comment on clause 32(2). From a drafting point of view, I do not agree with you. The subclause reads in part:

> —at . . . the time at which control of the Canadian business that is the subject of the investment is acquired.

It is a question of law as to who has control. Perhaps the agreement to purchase provides for control immediately or is postponed until the closing. I think the drafting is fine. It is usually provided in the agreement when you take over control.

**Mr. Kaufman:** It is unclear. The old story goes that you might have 10 lawyers present but you will have 11 opinions.

**Senator Godfrey:** But most people will look at the agreement to determine when control will ultimately take place. I do not agree with your criticism of this clause.

Let us move on to clause 35. I think this is a very unsatisfactory clause because it really does not propose anything. You table the thing in Parliament and it cannot take effect for 60 days, but there is no requirement that it go to committee or that it be debated, and, therefore, no opportunity to debate it. Again, the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in its general reports to Parliament has said with regard to regulations that there should be some kind of procedure. That is, they should not take effect until there has been an affirmative or negative vote in Parliament. For example, to get the ball rolling, 15 or 20 members of the House of Commons could sign a petition, within a certain length of time, seeking debate on the matter.

In the previous Parliament this committee criticized the procedures of the government with regard to some tax treaty bills. I suggest that this clause is very unsatisfactory and the government should follow the precedents.

**Mr. Kaufman:** I am not an expert on Parliamentary procedure. It seems to me that when something is laid before the House, Members of Parliament have the right to question it. Subclause 35(3) provides for reference to specific committees. At least it is before Parliament. It goes back to our original point that, while we recognize there is some protection for airing concerns, we do not think that that protection is sufficient.

[*Traduction*]

**Le sénateur Sinclair:** Dans ce cas, vous préféreriez donc que les participants au processus de décision ne soient pas désignés dans la loi?

**M. Kaufman:** Peu importe qui participe, que ce soit le ministre ou le cabinet. Le gouvernement peut décider ce qui lui convient le mieux. Ce n'est pas le fait qu'on ait nommé le ministre, mais que cela soit prévu dans la loi.

**Le sénateur Sinclair:** Vous avez dit qu'il fallait que ce projet de loi permette au Canada de faire concurrence aux autres pays. Cela est implicite dans la loi actuelle et repris dans ce projet de loi.

**M. Kaufman:** Probablement, rien n'a changé.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 19 de votre mémoire vous faites des commentaires sur l'article 32(2). Je ne suis pas d'accord avec vous pour ce qui est de la formulation. Ce paragraphe dit entre autre:

> . . . au moment où le contrôle de l'entreprise canadienne qu'il vise est acquis.

La question du contrôle doit bel et bien faire l'objet de la loi. Peut-être l'accord permet-il l'acquisition immédiate du contrôle ou celle-ci n'a-t-elle lieu qu'à la conclusion de l'accord. Selon moi, cette formulation est correcte. L'accord précise normalement le moment auquel le contrôle aura lieu.

**M. Kaufman:** Ce n'est pas clair. Comme on dit, si dix avocats avaient à trancher cette question il y aurait onze opinions différentes.

**Le sénateur Godfrey:** Mais la plupart des gens chercheront dans l'accord la date d'acquisition du contrôle. Je ne suis pas de votre avis à cet égard.

Passons à l'article 35. Cet article est, à mon avis, très insatisfaisant parce qu'il ne propose, en fait, rien du tout. Les règlements sont déposés au Parlement et n'entrent en vigueur que 60 jours après, mais on n'exige pas qu'ils soient étudiés par le Comité ou qu'on en discute. On n'a donc aucune occasion d'en débattre. Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires a signalé dans ses rapports généraux qu'on devrait établir une façon de procéder à l'égard des règlements. Il ne devraient pas entrer en vigueur tant qu'un vote positif ou négatif n'a pas eu lieu au Parlement. Ainsi, pour soutenir l'intérêt, 15 ou 20 députés de la Chambre des communes pourraient signer une pétition, dans un certain laps de temps, pour demander que cette question soit débattue.

Au cours de la législature précédente, le comité a critiqué les procédures du gouvernement à l'égard de certains projets de loi en matière de conventions fiscales. Selon moi, cet article est très insatisfaisant et le gouvernement devrait respecter les précédents.

**M. Kaufman:** Je ne suis pas expert en procédure parlementaire. Il me semble que lorsque qu'une mesure est déposée à la Chambre, les députés ont le droit de contester. Le paragraphe 35(3) prévoit que le règlement peut être renvoyé pour étude à des comités. Au moins, il est déposé devant le Parlement. Cela revient à notre argument initial. Cet article offre une certaine protection, mais nous croyons qu'elle est insuffisante.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** I suggest that this is something the committee will have to look into. In view of past reports, that clause could be improved.

I agree with your statement with regard to clause 36. There is no reason in the world why, when you negotiate undertakings, you cannot designate what is and is not confidential. I also agree with what you say on page 22 about the minister's opinions being binding on cabinet. I do not see why something would be binding on the minister and not binding on cabinet as well. There is no protection if you take action based on the minister's opinion and that opinion is rejected by cabinet.

I have one matter which I would like to bootleg into the discussion at this point. As you know, Mr. Stevens has appeared before this committe on this bill. On page 11 of the proceedings, we had a discussion about the fact that one of the problems in Canada was that we had high savings. When that was said, I pointed out that when savings go into the bank, they can still be used to create capital by lending and so on and so forth. In that respect, I was interested in reading an article in *Business Week* on America's high-tech crisis, and I would like to quote from that article:

> The high cost of capital in the U.S. is the result of three problems: Americans save too little, the government spends too much, and the tax system is biased against investment.

Then there is a quotation from Robert N. Noyce, Intel's vice-chairman:

> 'The one thing that's clear is we aren't saving and investing in industry.'

That article does not seem to quite agree with Mr. Stevens.

There was then a submission by McMillan, Binch which was given to the committee, in which they say:

> Canada remains a capital-intensive economy dependent on exports and needs more savings than it generates in order to meet its investment requirements.

Have you any opinion as to whether we save too much, or whether it would be better if we withdrew all of our money from the banks and spent it on retail goods?

**Mr. Kaufman:** I, personally, would have a comment, but I am afraid, as part of the association representation, I probably should not express it.

**The Chairman:** Thank you, Senator Godfrey. Are there other questions from any other members of the committee? Senator Turner?

**Senator Turner:** Senator Godfrey, is it not true that in the olden days your mother and father instructed you to save money for your old age? Also, every day you read in the press of someone getting burned because somebody else is going broke. To me, the public reaction out there amongst people of the working class is that they are afraid, and therefore they invest in something like a government bond because it is something that is sure and they will not lose money by doing so.

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Selon moi, c'est un point que le Comité devra étudier. À l'aide des rapports précédents, cet article pourrait être amélioré.

J'admets votre point de vue concernant l'article 36. Rien au monde ne justifie que lorsqu'on négocie un engagement, on ne puisse pas définir ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas. Je suis également d'accord lorsque vous dites, à la page 28 de votre mémoire, que la recommandation du ministre devrait être entériné par le Cabinet. Je ne vois pas pourquoi elle n'engagerait pas également le Cabinet. Autrement, on ne pourrait jamais être certain que la décision du ministre ne sera pas renversée.

J'aimerais maintenant porter à votre attention un autre point dont nous pourrions discuter. Comme vous le savez, M. Stevens a comparu devant notre comité au sujet de ce projet de loi. À la page 11 du compte rendu, on rapporte une discussion qui s'était engagée parce quelqu'un avait prétendu que le problème, c'était que les Canadiens épargnaient trop. À cela, j'avais rétorqué que lorsque les épargnes sont investies à la banque, elles peuvent encore servir à créer des investissements, notamment par le biais des prêts. À cet égard, j'ai été particulièrement frappé par la lecture d'un article sur la crise de la haute technologie aux États-Unis, publié dans la revue *Business Week*. J'aimerais vous en citer quelques extraits:

> Si les investissements coûtent cher aux États-Unis c'est à cause de trois facteurs: les Américains épargnent trop, le gouvernement dépense trop, et le régime fiscal décourage l'investissement.

Puis, on y cite le vice-président d'Intel, M. Robert N. Noyce:

> Ce qui est certain, c'est que nos épargnes ne sont pas investies dans l'industrie.

Cet article semble plutôt contredire les propos de M. Stevens.

Par ailleurs, dans le mémoire présenté au comité par McMillan, Binch, on affirme:

> L'économie canadienne, qui est tributaire des exportations, exige beaucoup d'investissements, et elle ne saurait compter que sur ses propres fonds car les épargnes sont insuffisantes pour ses besoins.

Pourriez-vous dire si nous épargnons trop, ou si nous devrions retirer toutes nos épargnes des banques pour acheter des biens de consommation?

**M. Kaufman:** J'aimerais bien vous dire ce que j'en pense personnellement, à titre de membre de la délégation qui représente l'Association, je préfère m'en abstenir.

**Le président:** Merci, sénateur Godfrey. Les membres du Comité ont-ils d'autres questions? Sénateur Turner, à vous la parole.

**Le sénateur Turner:** Sénateur Godfrey, n'est-il pas vrai que dans votre jeunesse, vos parents vous ont conseillé d'épargner pour vos vieux jours? N'est-il pas vrai aussi que chaque jour les journaux nous rapportent le marasme dans lequel sont plongées des entreprises dont le client vient de faire faillite. La vérité, c'est que les petits épargnants sont craintifs. Ils achètent des obligations du gouvernement parce qu'elles sont garanties et qu'ils sont sûrs de ne pas perdre leur mise.

[*Text*]

I think we have to change that attitude. We are already doing so in our education system throughout Canada by impressing students that, if we want Canadian industry, they must be prepared to invest their money in order that we will not need investment from America or other parts of the world.

**Senator Godfrey:** You are saying that we should invest our money in equities rather than in bonds?

**Senator Turner:** Yes, and it would happen if there were a few more incentives in the system. Also, this can be done through education as to what a future boss is going to do with this money.

**Senator Sinclair:** There was something right at the end of your brief that bothered me as to what you really had in mind. You seem to be saying that it is wrong, under a review, to look for alternative investors; that if that procedure is to be followed, it should be consistent and if it is to be consistent, it should be delineated. I am not quite sure what point you are making.

**Mr. Kaufman:** We recognize that alternative investment opportunities have been sought by the agency recently in situations where an acquisition was being effected by a non-Canadian. Our membership is not necessarily unanimous on the point, as you can see from our brief. However, what we are saying is that we think there should be some regulation that would allow the agency to act in a consistent fashion in similar types of transactions. There is, perhaps, an impression created that the agency acts at the whim of some particular aspect of a file, and that within the same kind of industry they might change their opinion the next time around as to how they would go about looking for alternative investment opportunities by Canadians instead of foreigners.

We think the regulations should be defined clearly as to how the agency would carry out this function, if we must have this practice, in order that everyone understand what will be the case when the agency wishes to go looking for an alternative source of investment by Canadians as opposed to non-Canadians. All we are really saying is: Make the rules clear so that there will be some consistency. At the moment, it is done in a fashion that is not necessarily apparently consistent.

**Senator Sinclair:** Is that not very difficult? Let us say that one of the ways that you would look for some provision would be to do a secondary issue. In that case, you would delineate it at a certain size and percentage of the outstanding shares. In some cases, that percentage would have to vary materially with the size of the transaction. For instance, the Texaco deal was $400 million on the secondary issue. The Gulf deal was another in the same bracket. I think you must leave some discretion to the people who are administering a statute such as this. You are saying either prohibit it—which I do not think you would get everybody to agree with by a long shot—or delineate it, if you are not going to prohibit it. If you delineate it, I think you will get into too much difficulty.

It has been my experience with the American statutes that they are much more definitive than ours, and much longer.

[*Traduction*]

Il nous faut modifier cette attitude. Nos établissements d'enseignement essaient de le faire en tentant de démontrer aux étudiants que pour que l'industrie canadienne soit prospère, il faut que des gens soient prêts à y investir, afin qu'on ne soit pas obligé d'emprunter aux États-Unis ou dans d'autres pays du monde.

**Le sénateur Godfrey:** Prétendez-vous que nous devrions acheter des actions plutôt que des obligations?

**Le sénateur Turner:** Oui, et on le ferait si nous avions des mécanismes pour nous inciter à investir. On pourrait également montrer aux enfants comment ces fonds seront utilisés.

**Le sénateur Sinclair:** À la fin de votre mémoire, je ne suis pas sûr d'avoir bien compris vos arguments. Vous semblez dire que dans le cadre du processus d'examen, il n'est pas correct de chercher d'autres investisseurs, que si on le fait, il faudrait s'appuyer sur des directives cohérentes et pour qu'elles le soient, elles doivent être précises. Je ne suis pas trop certain de bien vous comprendre.

**M. Kaufman:** Nous savons tous que l'Agence a cherché à attirer d'autres investisseurs notamment lorsqu'une entreprise était sur le point d'être acquise par un non-Canadien. Nos membres ne sont pas nécessairement tous d'accord sur ce point, comme vous pouvez le constater dans notre mémoire. Néanmoins, nous croyons qu'il devrait y avoir un règlement qui permettrait à l'Agence de prendre les mesures qui s'imposent dans ce genre de transaction. On a peut-être l'impression que l'Agence agit en fonction de tel ou tel aspect du dossier qui lui est soumis et qu'à l'intérieur du même secteur industriel, elle pourrait adopter une toute autre attitude et être plus ou moins empressée, selon les cas, de rechercher des investisseurs canadiens pour remplacer les investisseurs étrangers.

À notre avis, si cette pratique doit se poursuivre, le règlement devrait définir clairement cet aspect du mandat de l'Agence afin qu'on sache bien quelle est sa politique quant à la recherche d'investisseurs canadiens qui puissent se substituer aux investisseurs étrangers. Plus simplement, nous disons: édictez des règlements qui soient clairs pour qu'il y ait une certaine cohérence. Actuellement, la façon dont on fonctionne n'est apparemment pas nécessairement logique.

**Le sénateur Sinclair:** N'est-ce pas très difficile à faire? Il faudrait peut-être permettre, par exemple, une deuxième émission d'actions. En pareil cas, quels devraient être le montant et le pourcentage des actions résiduelles. Dans certains cas, ce pourcentage pourrait varier en fonction de l'envergure de la transaction. Ainsi, dans le cas de Texaco, il y a eu une deuxième émission d'actions de l'ordre de 400 millions de dollars. On peut parler à peu près des mêmes montants dans le cas de la transaction de Gulf. À notre avis, il faut laisser un peu de latitude à ceux qui sont chargés d'appliquer une loi comme celle-ci. Ou on interdit ce genre de transaction (option qui n'obtiendrait certainement pas à notre avis, l'assentiment de la majorité) ou on définit les modalités de l'interdiction, s'il doit y avoir interdiction. Mais si vous le faites, vous aurez probablement plus de problèmes qu'autrement.

À ma connaissance, les lois américaines sont beaucoup plus précises que les nôtres et elles sont beaucoup plus permanentes.

[*Text*]

The phrase, "for greater certainty" is one that they love to throw in. In my opinion, that kind of statute gets you into a lot more trouble than tough, carefully edited statutes such as those in the United Kingdom, for instance. Your idea of making everybody delineate everything takes away discretion but, at the same time, perhaps, introduces uncertainty. The very words "net benefit" and "significant benefit", to my mind, are playing around the same problem.

**Mr. Kaufman:** There are guidelines that I believe the agency has and currently follows. There is some flexibility. I suppose what we are really addressing is that those guidelines should be consistently applied, recognizing that, in any kind of exercise of discretionary power or authority, it can vary from circumstance to circumstance but at least they should give the apparent air that there is consistency here with some justification as to why one might, in a particular circumstance, move from that. However, the guidelines should be made available so that people understand.

There are those, of course, who say that you should not even engage in this kind of activity. Our membership, as reflected in our brief, is not necessarily in unanimous accord on this principle. All we are saying is that, where the government feels that it must have this practice and this ability, we would urge you to try tp introduce some element of consistency and definitiveness where you can. Again, I think it should be debated as to how far one can go. Perhaps a legitimate argument can be made where, in a particular aspect of a situation, you cannot define the discretion in some absolute way because it just should not be done.

**Senator Sinclair:** I have another question. This is not dealt with in your brief, but has the CMA any views in regard to autonomy and subsidiaries of foreign corporations that should be delineated in the statutes?

**Mr. Kaufman:** I am sure Mr. Lloyd will correct me if I am wrong, but I do not think this issue came up before the board so I do not think I can speak on behalf of the CMA. If it has, I do not recall it.

**Mr. Lloyd:** We have never developed any formal position on that subject.

**Senator Sinclair:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Sinclair. Are there any other interventions, questions or comments? Senator Turner?

**Senator Turner:** Mr. Kaufman, can you tell me what percentage of your Canadian manufacturing membership is 100 per cent Canadian-owned?

**Mr. Kaufman:** Perhaps Mr. Lloyd could answer that question.

**Mr. Lloyd:** We have not broken down our membership statistics along those lines. It is actually a question that we have asked ourselves how we could go about answering, and we are in the process of going through our membership and attempt-

[*Traduction*]

Aux États-Unis, on aime bien inclure l'expression «For greater certainty» (pour plus de certitude). À mon avis, ce genre de libellé entraîne plus de problèmes que celui qu'on retrouve dans les lois du Royaume-Uni, qui sont beaucoup plus soigneusement rédigées. Votre idée de faire préciser toute chose supprime toute discrétion mais, en même temps, entraîne peut-être une certaine incertitude. À mes yeux, les expressions «avantage net» et «avantage sensible» sont tout aussi vagues et suscitent le même genre de problème.

**M. Kaufman:** Je crois que l'Agence a des lignes directrices et qu'elle les suit. Elles comportent en même temps une certaine souplesse. Je suppose que ce nous voulons dire, c'est que ces lignes directrices devraient être appliquées de façon cohérente, tout en n'oubliant pas que tout exercice d'un pouvoir ou d'une autorité discrétionnaire suppose des décisions qui varient selon les circonstances mais, qui du moins en apparence, suivent une certaine logique et peuvent toujours être justifiées. Reste que les lignes directrices devraient être assez précises pour que les intéressés puissent comprendre les décisions.

Évidemment, il y a des gens qui prétendent que l'Agence ne devrait pas avoir à prendre ce genre de décision. Nos membres, et cela se voit très bien dans notre mémoire, ne sont pas nécessairement unanimement d'accord sur ce point. Mais de grâce, si le gouvernement estime que cette pratique et ce pouvoir doivent exister, qu'il se donne des principes directeurs cohérents et permanents, là où c'est possible. Je le répète, il faudrait s'interroger sur les limites qu'il faudrait se poser. Peut-être est-il légitime d'estimer que dans certains cas, il ne sera pas possible de définir exactement quelle latitude on doit se donner, car on ne doit tout simplement pas le faire.

**Le sénateur Sinclair:** J'aurais une autre question. Ce point n'est pas abordé dans votre mémoire, mais l'AMC a-t-elle une opinion au sujet de l'à- propos de définir dans la loi le degré d'autonomie ou de dépendance des filiales des sociétés étrangères?

**M. Kaufman:** M. Lloyd me corrigera si j'ai tort, mais je crois que cette question n'a pas été soulevée devant notre conseil d'administration de sorte que je ne puis vous dire ce que l'Association en pense. Si cette question a été soulevée, je ne m'en rappelle pas.

**M. Lloyd:** Nous n'avons pas pris de position ferme à ce sujet.

**Le sénateur Sinclair:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur Sinclair. Y a-t-il d'autres interventions, questions ou commentaires? Sénateur Turner, à vous la parole.

**Le sénateur Turner:** Monsieur Kaufman, pouvez-vous me dire quel pourcentage des sociétés membres de l'Association des manufacturiers canadiens sont entièrement possédées par des Canadiens?

**M. Kaufman:** Je laisserai à M. Lloyd le soin de répondre à cette question.

**M. Lloyd:** Nous ne tenons pas de statistiques sur cet aspect. C'est effectivement une question que nous nous sommes posée, et nous nous sommes demandé, dans quelle mesure nous pourrions y répondre. Nous envisageons de consulter nos membres

[*Text*]

ing to get a breakdown of what percentage is foreign and what percentage Canadian-owned, and to what extent. However, right now, I cannot answer that question.

**Senator Turner:** Do you think that it is all right for a foreign-owned company to come into Canada, buy out a Canadian manufacturer and close down the company? What do you do with the people whose lives are broken by that kind of action? Who picks up the pieces? It is happening all the time.

**Mr. Lloyd:** I think the fact of the matter is that we need to face the situation: we must attract foreign investment into Canada. The investment volumes generated within Canada are not sufficient to meet our needs. Even if they were, there is a growing tendency for savings in Canada to be invested abroad as well as in Canada. So we do need outside investment.

There are some risks involved when there is outside investment coming into the country, and the scenario we have painted is one depicting risk, but we have to have that foreign investment. If we tried to create restrictions to take care of all potential risks, and tried to guarantee a perfect situation, there would be so many barriers created that foreign investors would not come here in the first place.

**Mr. Kaufman:** By and large, investors will not spend money to buy a foreign company and then close it down. There is the risk that, because of market failure or occasional ulterior motives, investors will close down an industry, but investors do want to recoup their investment. As Mr. Lloyd has pointed out, there may be a risk of that happening, but by and large a foreign investor investing in Canada will create jobs or preserve those jobs that might otherwise be failing.

**Senator Anderson:** Foreign investors would still want to protect their domestic investment. In that regard, mining companies could invest in Canadian mines and then close them down to protect their domestic mines.

**Mr. Kaufman:** That may be a risk in a specific instance, but if that becomes a national issue—that is, national sovereignty, and the question of protection—it seems to me that action should be taken in that particular instance, but not by rule of general application.

**Senator Turner:** Mr. Kaufman, is it not true that many years ago the only reason we had a large influx of American capital was that their wage scales were lower than ours? Most large unions were based in the United States, which meant that American money was fighting American money. Then there was talk of parity, and now we are above parity in many industries. One can travel to the Carolinas and see that the wage scales there are much less than ours. The wage paid by Northern Telecom in Montreal is approximately $12.50 an hour, whereas in the Carolinas, that company pays $5.50 an hour. That makes a big difference. Those making the decisions will decide to manufacture their goods in places where wages are lower.

[*Traduction*]

pour tenter de savoir quel pourcentage de nos sociétés membres sont étrangères ou canadiennes et quel pourcentage de leur capital-actions est de propriété étrangère. Mais pour l'instant, je ne puis répondre à cette question.

**Le sénateur Turner:** Croyez-vous qu'il est admissible qu'une société étrangère vienne acheter une usine canadienne et qu'elle la ferme ensuite? Que faites-vous des gens qui voient leur vie s'écrouler suite à des transactions de ce genre? Qui répare les pots cassés? C'est toujours ce qui se produit.

**M. Lloyd:** Je crois que nous devons nous faire à l'idée qu'il nous faut attirer l'investissement étranger au Canada. Le volume des capitaux canadiens susceptibles d'être investis n'est tout simplement pas suffisant pour nos besoins. Même s'il l'était, on a de plus en plus tendance à investir nos épargnes autant à l'étranger qu'au Canada. Il nous faut donc aller chercher des investissements de l'extérieur.

Les investissements étrangers comportent certains risques, et le scénario que nous avons dépeint en tient compte, mais nous ne pouvons nous passer des investissements étrangers. Si nous essayions d'imposer des restrictions pour prévoir tous les risque afin d'être sûr que la situation sera parfaite, il y aurait tellement d'obstacles que les investisseurs étrangers ne seraient pas intéressés à venir ici.

**M. Kaufman:** Généralement, les investisseurs ne dépenseront pas leur argent pour acheter une société étrangère et la fermer ensuite. Il y a toujours certains risques. Si le marché est insuffisant ou s'il survient des événements imprévus, il pourra arriver que l'investisseur ferme une industrie, mais généralement, il voudra récupérer son investissement. Comme M. Lloyd l'a signalé, il y a toujours un risque que cela arrive, mais plus souvent qu'autrement, l'investisseur étranger créera des emplois ou protégera les emplois qui autrement auraient été perdus.

**Le sénateur Anderson:** Les investisseurs étrangers voudront certainement protéger d'abord leurs investissements chez eux. Par exemple, leur société minière étrangère pourra parfois acheter une mine canadienne et la fermer ensuite pour protéger ses propres mines.

**M. Kaufman:** Le risque existe peut-être dans certains cas, mais s'il y va de l'intérêt national (si la souveraineté nationale est en jeu et s'il s'agit de protéger nos intérêts) il faudra alors prendre des mesures ponctuelles, mais non établir des règles d'application générale.

**Le sénateur Turner:** Monsieur Kaufman, n'est-il pas vrai qu'il y a bien des années, la seule raison pour laquelle nous avions d'importants apports de capitaux américains était les différences des échelles de salaires? La plupart des grands syndicats avaient leur siège social aux États-Unis, de sorte que les capitaux américains étaient en concurrence avec d'autres capitaux américains. Puis, il a été question de parité, et maintenant, dans bien des industries, nos salaires sont plus élevés qu'aux États-Unis. Dans les Carolines, par exemple, les salaires sont beaucoup moins élevés que chez nous. À Montréal, Northern Telecom paie environ 12,50 $ l'heure alors que dans les Carolines cette même compagnie paie 5,50 $ l'heure. Cela fait une grosse différence. Il est bien normal que les gestionnai-

[*Text*]

It is a sad situation when an employer has to tell an employee who is in his fifties that he is no longer required. What does one do with that person? Who picks up the pieces?

**Mr. Kaufman:** That is a real issue, but in order for Canada to be competitive it must attract more industry. It must do that in order to be competitive on a world-wide scale.

**Senator Turner:** Is it not true that most applications that went before FIRA were approved?

**Mr. Kaufman:** Again, the facts do bear that out, but what one does not know is how many investors did not apply because of the rules that were perceptually saying that they were not welcome.

Again, it may turn out ten years from now that, when one looks back, there will be no difference in the statistics, but one has to believe or put some credence in the information one receives from investors. They have told us that they did not wish to come to Canada because the environment was not conducive to foreign investment. Rightly or wrongly, that perception was there, and the government is saying, with the CMA supporting the principle, that we need foreign investment and we will welcome it.

**Senator Turner:** In the 16 years I spent as a member of Parliament the biggest complaints I received related to the delay in applications before FIRA and the result going back to the person who wanted to make the investment.

**Mr. Kaufman:** That is part of the problem. The delays foreseen under the Investment Canada bill will be shortened, and I think that that is a welcome addition to the whole process of review.

**Senator Kolber:** In view of the fact that this is an ineffectual, watered-down FIRA, and since we are talking of perceptions, what would the CMA's reaction be if we were to just scrap the whole thing?

Secondly, do you have any ideas on how to make Canada a more attractive place for investment? I think that that is the significant problem. No matter what we do, we will only have a trickle of foreign investment.

**Mr. Kaufman:** Let me attempt to answer those questions. It is difficult to think about scrapping this. There may be certain instances where it is appropriate to have a review mechanism to ensure some protection for the Canadian industries. I think one has to examine every sector of the economy to determine where that would be appropriate.

**Senator Kolber:** You were the one making the speech about perceptions.

**Mr. Kaufman:** I recognize that.

[*Traduction*]

res décident de fabriquer leurs produits dans les endroits où les salaires sont moins élevés.

C'est triste lorsqu'un employeur se voit dans l'obligation d'annoncer à son employé de 50 ans qu'il n'a plus besoin de ses services. Que peut-on faire de cette personne? Qui répare les pots cassés?

**M. Kaufman:** C'est un problème véritable, mais si le Canada veut être plus concurrentiel, il doit attirer les industries. Il doit le faire s'il veut soutenir la concurrence à l'échelle mondiale.

**Le sénateur Turner:** N'est-il pas vrai que la plupart des demandes présentées à l'Agence d'examen de l'investissement étranger ont été approuvées?

**M. Kaufman:** Je le répète, c'est ce que disent les chiffres. Mais nul ne peut dire combien d'investisseurs n'ont pas présenté de demande parce que les règlements ne les incitaient pas à le faire.

Je le répète, il pourrait arriver que dans dix ans, on constate que les statistiques sous-tendent toujours les mêmes conclusions. Mais il faut donner une certaine crédibilité ou avoir une certaine confiance à l'endroit de renseignements qui nous parviennent des investisseurs. Certains ont dit ne pas être intéressés à s'installer au Canada parce que l'environnement n'était pas accueillant pour l'investissement étranger. À tort ou à raison, c'était leur perception. Aujourd'hui, le gouvernement affirme, et l'AMC est d'accord avec lui sur ce point, que nous avons besoins des investissements étrangers et qu'il faut les accueillir.

**Le sénateur Turner:** Dans les seize ans de ma carrière de député, les plaintes les plus graves qui m'ont été rapportées avaient trait à la lenteur avec laquelle l'AEIE étudiait les demandes et répondait à l'investisseur.

**M. Kaufman:** C'est une partie du problème. Les délais prévus dans la Loi concernant l'investissement au Canada seront raccourcis, et cette modalité devrait être bien accueillie par ceux qui ont à se soumettre au processus de révision.

**Le sénateur Kolber:** Comme nous avons l'intention de nous doter d'un mécanisme d'examen de l'investissement étranger moins efficace et moins exigeant, et vu que nous parlons ici de perceptions, que penserait l'AMC si le gouvernement décidait d'abolir tout mécanisme d'examen?

Aussi, l'AMC aurait-elle, des suggestions sur la façon de rendre le Canada plus attrayant pour les investisseurs? Je crois que c'est là où se situe le principal problème. J'ai l'impression que quoi que nous fassions, nous aurons bien peu d'investissement étranger.

**M. Kaufman:** Je vais tenter de répondre à ces deux questions. On a peine à imaginer l'abolition de ce mécanisme. Il y a des cas où il est nécessaire, si nous voulons protéger nos propres industries. À mon avis, chaque secteur de l'économie a ses exigences particulières, et les mécanismes de révision doivent être établis en conséquence.

**Le sénateur Kolber:** C'est vous qui parliez de perceptions, n'est-ce-pas?

**M. Kaufman:** Je l'admets.

[*Text*]

**Senator Kolber:** If you have a review mechanism, then you have the wrong perception.

**Mr. Kaufman:** In those areas where I deem it to be a national interest question, but I know that there are rules beyond that. By and large, most industries, most areas of the economy, will not be subject to that. So, effectively, it is being scrapped by having routine or loose rules as to attracting investment.

In terms of ideas on how to attract more foreign investment, that is difficult. Does one make it a competitive environment from a wage point of view, the ability to have good technology, good education, a good political climate? These are things that encourage investors to come to Canada.

Unfortunately, we will have difficulties competing with the wage scales paid in the Far East. That is a fact of life. We will have to do more things to induce investors to come to Canada given the advantage the Far East countries have with respect to wage levels.

Perhaps my colleagues can pull out more ideas.

**Senator Kolber:** I have the distinct impression that we have been engaged in a great intellectual exercise, because beyond the natural resource sector I do not know what will attract people here.

**Mr. Lloyd:** There are a number of advantages Canada has, and it depends on the comparison as to what those advantages are. The potential of our work force in terms of its education is one advantage. We certainly rank well there. As you identified, there is our resource base. We also have fairly good access to a large, dynamic market given our proximity to the United States, although that market access has to be improved and assured.

**Senator Kolber:** Why not just go to the United States.

**Mr. Lloyd:** There are a number of factors that people have to consider when wondering whether or not to invest in Canada. The point we are making is that having an uncertain investment review process is an extra point that is just going to turn off that investment potential.

**Senator Grafstein:** I apologize for not being able to hear your presentation, but I have read your submission. I think that perceptions of investment, foreign or domestic, are important.

I should like to talk to you about foreign investment and then domestic reinvestment by the CMA itself. A month or two ago, Prime Minister Mulroney gave an interview in *Fortune* magazine and talked about the inefficiency of Canadian management and the ineffectiveness of Canadian technology to compete.

[*Traduction*]

**M. Kolber:** S'il y a un mécanisme d'examen, il y aura nécessairement des perceptions mauvaises.

**M. Kaufman:** Le mécanisme de révision est peut-être nécessaire quand l'intérêt national est en jeu, mais l'on ne dit pas tout en disant cela. Grosso modo, la plupart des industries, la plupart des secteurs de l'économie, n'y seront pas assujettis. Par conséquent, le mécanisme d'examen aura à toute fin pratique, peu d'effet sur les intentions des investisseurs, s'il est assorti de règlements de routine ou vague.

Quant à savoir quels moyens il faudrait prendre pour attirer davantage d'investissements étrangers, c'est difficile à dire. Notre avantage concurrentiel doit-il se situer au niveau des salaires, de notre capacité technologique, de la formation de nos travailleurs, du climat politique? Ce sont tous des facteurs qui incitent les investisseurs à venir au Canada.

Malheureusement, inutile d'espérer que nous pourrons concurrencer les industries de l'Extrême-Orient qui ont des politiques salariales beaucoup moins généreuses que les nôtres. C'est une réalité que nous ne pouvons contester. Il nous faudra faire davantage pour attirer les investisseurs compte tenu des avantages que possèdent les pays de l'Extrême-Orient sur le plan des salaires.

Mes collègues ont peut-être plus d'imagination que moi, qui sait!

**Le sénateur Kolber:** J'ai nettement l'impression que nous sommes en train de nous livrer à un exercice hautement intellectuel, car hormis le secteur des ressources naturelles, je ne vois pas pourquoi les investisseurs seraient intéressés à venir chez nous.

**M. Lloyd:** Le Canada possède de nombreux avantages. Tout dépend des domaines où nous tentons de nous comparer. Par exemple, le degré de formation de notre main-d'oeuvre nous donne certainement un bon avantage. Nous nous classons certainement bien à ce titre. Comme vous l'avez mentionné, il y a notre potentiel de ressources naturelles. Nous avons également accès à un marché considérable et dynamique, étant donné notre proximité des États-Unis, bien qu'encore là, il faille améliorer et raffermir ce marché.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi ne pas aller tout simplement aux États-Unis?

**M. Lloyd:** Il y a un certain nombre de facteurs à considérer lorsqu'on se demande si l'on va investir ou non au Canada. Tout ce que nous voulons dire, c'est que comme le mécanisme d'examen de l'investissement n'est pas bien défini cela donne un argument de plus aux investisseurs pour justifier leur refus d'investir au Canada.

**Le sénateur Grafstein:** Je m'excuse de n'avoir pu entendre votre exposé, mais j'ai lu votre mémoire. Je crois que la façon dont nous sommes perçus est importante pour l'investisseur, qu'il soit étranger ou autochtone.

J'aimerais vous parler d'investissement étranger et ensuite de réinvestissement chez nous par les membres de l'AMC. Il y a un mois ou deux, au cours d'une entrevue publiée dans la revue *Fortune*, le Premier ministre Mulroney parlait de l'inefficacité des gestionnaires canadiens et du manque réel de capacité concurrentielle de la technologie canadienne.

[*Text*]

Do you consider that to be a means of increasing positive perception of investment in Canada?

**Mr. Kaufman:** That statement was reviewed by the CMA board of directors, but I cannot answer the question.

**Senator Grafstein:** I have always been fascinated by the CMA. I think Senator Turner raised a question I am interested in, but since you do not have the information for us we will have to look at general figures.

You say that 75 per cent of your members are small corporations with fewer than 100 employees. What does that represent of the four million direct and indirect jobs that you provide?In other words, how do you divide your organization between large and small.

**Mr. Lloyd:** The kind of break down that we collect membership statistics on is not so detailed that it would allow us to answer that question. The statistics we get on the number of jobs manufacturing provides are not collected by us surveying our membership; they come from Statistics Canada information. As to how much employment the 75 per cent of our members under 100 employees provide, I cannot answer that question.

Returning again to the question of how much of our membership is foreign owned or Canadian owned, we do not have a definite statistic on that, but our general sense is that we do not try to discriminate or attract foreign owned versus Canadian owned, so we would assume that we have a makeup that is representative of the percentage in Canada of foreign ownership versus Canadian ownership.

**Senator Grafstein:** So if we looked at those figures about foreign ownership in respect to energy, manufacturing chemicals and so on, they would generally reflect your statistics.

**Mr. Lloyd:** Yes, that would be our assumption.

**Senator Grafstein:** In many key sectors then there is a predominance of foreign-owned corporations in Canada, and one of the purposes of this bill is to seek needed capital investment for new and expanding businesses. Do you have any figures that you can give us? We asked this of the minister and he gave us some when he presented evidence to this committee. Do you have any evidence or information about investment flow in the past four or five years that you could give us? Perhaps you could leave this information for us and it could be part of the record in order to give us a general impression of what those statistics are.

**Mr. Lloyd:** The information that we could give you is really the same that the minister referred to, which is the Canadian balance of international payments that Statistics Canada provides.

**Senator Grafstein:** You do not have any information from your own organization directly?

[*Traduction*]

Croyez-vous que ce facteur contribue à améliorer la perception que se font les investisseurs du Canada?

**M. Kaufman:** Cette déclaration a été étudiée par le conseil d'administration de l'AMC, mais je ne saurais répondre à cette question.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai toujours été fasciné par l'AMC. Le sénateur Turner a posé une question qui m'intéresse, mais comme vous n'êtes pas en mesure de nous fournir les renseignements demandés, nous devrons nous en tenir aux statistiques générales.

Vous dites que 75 p. 100 de vos membres sont de petites entreprises ayant moins de 100 employés. Dans quelle mesure contribuent-elles à créer les 4 millions d'emplois directs et indirects que vous contrôlez? En d'autres termes, dans quelle mesure ce sont les grandes entreprises plutôt que les petites qui adhèrent à votre association?

**M. Lloyd:** Comme nous ne possédons pas de statistiques détaillées sur la provenance de nos membres, nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question. Les statistiques que nous utilisons concernant le nombre d'emplois créés dans le secteur manufacturier ne viennent pas de nous, elles viennent de Statistique Canada. Dans quelle mesure les 75 p. 100 de nos industries membres ayant moins de 100 employés créent-elles ces emplois, je ne saurais vous le dire.

Pour en revenir à la proportion d'industries étrangères et d'industries canadiennes dans l'ensemble de nos membres, nous n'avons pas de statistiques précises à ce sujet, mais nous avons pour politique d'être aussi accueillants pour les industries étrangères que pour les industries canadiennes. Par conséquent, je dirais que chez nous, la répartition entre les sociétés étrangères et les sociétés canadiennes est à peu près la même que dans l'ensemble de l'économie canadienne.

**Le sénateur Grafstein:** Donc, les statistiques officielles sur la propriété étrangère des industries du secteur de l'énergie, des produits chimiques, et ainsi de suite, correspondent grosso modo à vos statistiques, n'est-ce pas?

**M. Lloyd:** C'est exact, c'est ce que nous pensons.

**Le sénateur Grafstein:** Dans bien des secteurs clés, on peut donc constater qu'il y a une prédominance des sociétés étrangères au Canada, et l'un des buts de ce projet de loi est de tenter d'attirer les capitaux dont nous avons besoin pour la création de nouvelles entreprises et l'expansion de celles qui sont déjà ici. Pourriez-vous nous fournir des chiffres? Nous en avons demandé au ministre et il nous en a donné lorsqu'il est venu comparaître devant le Comité. Avez-vous des preuves ou des renseignements sur le rythme des investissements au cours des quatre ou cinq dernières années? Vous pourriez peut-être nous remettre ces renseignements qui seraient versés au compte rendu et qui nous permettraient d'avoir un aperçu général de la situation.

**M. Lloyd:** Les renseignements que nous pourrions vous donner ne diffèrent pas tellement de ceux que le ministre vous a remis, c'est-à-dire ceux de la balance canadienne des paiements internationaux que Statistique Canada fournit.

**Le sénateur Grafstein:** Vous n'avez aucun renseignement de votre propre organisme, directement?

[*Text*]

**Mr. Lloyd:** No. We do not collect statistics to that level of detail from our membership. It is just not something they feel warranted by their membership dues. We have looked into this in some very specific issues, such as expenditures and research and development, and it was quite a task. We got some figures on that about four or five years ago, but for the kind of detailed statistics you are asking for we really have to rely on information from Statistics Canada.

**Senator Grafstein:** We have heard from government statistics that R & D in Canada is lagging well behind R & D, for instance, in Japan, and in some of the European countries, particularly Sweden, and I am wondering whether or not your membership can give this committee or the Senate any information about that and any comments as to why, in effect, we are lagging behind Japan in terms of R & D.

**Mr. Lloyd:** Certainly, we started out with a fairly poor record seven or eight years ago. There was not a lot of attention given to the need to do R & D in Canada. There began to be a recognition that this was a critical problem by the business community and by government and there have been steps taken to address it. The level of government tax incentives has improved in this area and this has been at industry's instigation. The level of attention given by senior management as to the need to have more industrialized R & D has also been increased. This has been evidenced by the discussion of this point with the CMA's board and their committees looking at it. I can send you statistics on this from Statistics Canada which, as I explained, is where our best sources of information are. Canadian industry has been increasing its R & D expenditures quite significantly over the past five or more years. There is a long way to go but it is recognized that that is the direction that we have to move in.

**Senator Grafstein:** Do you detect in your organization, or from the information that you have, any different patterns of foreign-owned companies in Canada investing in R & D and Canadian-owned companies investing in R & D?

**Mr. Lloyd:** That is a question I welcome. We have looked at that specifically. We have been very concerned by the statistics that the Ministry of State for Science and Technology put out on this position about three or four years ago, which have eventually come to be accepted as conventional wisdom, that foreign-owned companies perform poorly in terms of R & D expenditures compared to Canadian companies. That study was based on a very limited sample. If you look at the study and analyze it, and we talked to some of the people who put it together, those conclusions are very contentious. You could easily come to a different conclusion from the information collected. Within our science and technology committee at CMA there is not the view that that is the case. The view is that foreign-owned and Canadian-owned companies are both putting the kind of attention that is required to increase R & D expenditures.

[*Traduction*]

**M. Lloyd:** Non. Nous ne demandons pas à nos membres de nous fournir des chiffres aussi précis. Ils ne sentent pas que leur droit d'inscription nous permette d'exiger cela d'eux. Nous avons recherché cette information dans des questions très précises comme les dépenses et la recherche et le développement et c'était toute une tâche. Nous avions des chiffres du genre il y a quatre ou cinq ans, mais pour obtenir le genre de données que vous réclamez, il faut vous en remettre à Statistique Canada.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons appris des statistiques gouvernementales que la recherche et le développement au Canada viennent très loin derrière la recherche et le développement par exemple au Japon, et dans certains pays européens dont la Suède. Je me demande si vos membres pourraient donner au Comité ou au Sénat des renseignements à ce sujet et expliquer pourquoi nous sommes si loin derrière le Japon en matière de recherche et de développement.

**M. Lloyd:** Notre rendement était déjà médiocre il y a sept ou huit ans. On n'accordait pas tellement d'attention à la nécessité d'effectuer de la recherche et du développement au Canada. On s'est ensuite rendu compte dans le milieu des affaires et le milieu gouvernemental qu'il s'agissait d'un problème critique et on a pris des mesures pour y remédier. Le degré d'encouragement fiscal du gouvernement s'est amélioré dans ce domaine et ce à l'instigation des industries. Le niveau d'attention accordé par la haute direction à la nécessité de rendre la recherche et le développement plus industrialisés s'est également amélioré. En font foi les discussions qui ont été tenues sur ce point au Conseil de l'AMC et de ses comités qui se sont penchés sur cette question. Je peux vous envoyer les chiffres de Statistique Canada qui, comme je l'ai expliqué, est notre meilleure source de renseignements. L'industrie canadienne a augmenté ses dépenses de recherche et de développement très sensiblement au cours des cinq dernières années ou plus. Il y a encore beaucoup à faire, mais c'est vraiment la voie que nous devons suivre.

**Le sénateur Grafstein:** Détectez-vous dans vore organisme ou d'après les renseignements que vous avez, des tendances d'investissement dans la recherche et le développement qui diffèrent au Canada selon qu'il s'agit d'entreprises sous contrôle étranger ou d'entreprises canadiennes?

**M. Lloyd:** Je vous remercie d'avoir posé cette question. Nous nous sommes spécialement penchés sur ce point. Nous avons été très préoccupés par le fait que les données statistiques que le ministère d'État aux sciences et à la technologie a présentées sur cette position il y a environ trois ou quatre ans, dont la publication a éventuellement été acceptée comme un fait certain que les sociétés sous contrôle étranger investissaient beaucoup moins dans ce domaine que les sociétés canadiennes. Cette étude était fondée sur un échantillonnage très limité. Si vous examinez l'étude et l'analysez, et nous parlons de ceux qui ont réuni les données, vous constaterez que ces conclusions sont très douteuses. Vous pourriez facilement tirer une conclusion différente des renseignements qui ont été recueillis. Au sein de notre comité des sciences et de la technologie à l'AMC, nous ne croyons pas que ce soit le cas. Nous croyons au contraire que les sociétés sous contrôle étranger et

[*Text*]

**Senator Grafstein:** Your organization is not concerned with what some people call a branch plan syndrome where, in effect, we hear that foreign companies come to Canada not necessarily to invest or create R & D in Canada but essentially to expand and amortize in Canada R & D investments made outside the country. So that is not a concern of your organization, I take it?

**Mr. Lloyd:** We find that companies based in Canada, whether Canadian-owned or foreign-owned, recognize that their key to continued industrial growth and competitiveness is going to have to be moving more in the technological area. That is where Canada's competitive future is, whether it is using the technology or producing new products in the electronic situation or the steel industry. That is an impression that is uniform whether it is foreign-owned or Canadian-owned in Canada.

**Senator Grafstein:** There is a welcome reliance on the private sector to create jobs, and I share that new impulse of the government that we should be looking to the private sector to create more jobs. Could you tell us what capital reinvestment in the last two years has been, for instance, in 1983-1984 and the first quarter of 1985 in terms of capital reinvestment per capita in Canada compared to the United States or any other countries that might be useful to us?

**Mr. Lloyd:** I am sorry, I do not have that information. If honourable senators want that information I can try to get it for them.

**Senator Godfrey:** I have a supplementary. I was on the Science and Technology Committee when they brought in their last report and I have given speeches on this subject and taken a great interest in it. I used to point out that to say that the American companies that have Canadian subsidiaries are going to reinvent the wheel by having Canadian subsidiaries do the R & D, which has already been done in the United States, is ridiculous. You have to have a certain amount of R & D in Canada in order to take advantage of it, but I have had clients who make all kinds of deals with American companies. I remember one specific case where they persuaded an American company to buy 20 per cent of their shares in order to have their R & D; so to say that an American controlled company does as much R & D here is ridiculous. Do you suggest that Ford or General Motors do R & D in Canada instead of in the United States?

**Mr. Lloyd:** The question I thought I was answering, and what I was trying to say, is that with respect to companies in Canada, whether they are Canadian-owned or foreign-owned, in our discussions of this issue in CMA there is not a difference in importance in doing R & D. That is a different answer

[*Traduction*]

les sociétés canadiennes veillent à accroître leurs dépenses en recherche et en développement.

**Le sénateur Grafstein:** Votre organisme ne se soucie pas de ce que certaines personnes appellent le syndrome de la succursale, soit que les sociétés étrangères viennent au Canada non pas nécessairement pour investir ou créer de la recherche et du développement au Canada mais essentiellement pour étendre et amortir au Canada les investissements de recherche et de développement faits à l'extérieur du pays. Si je comprends bien, votre organisme ne s'en soucie pas?

**M. Lloyd:** Nous estimons que les sociétés installées au Canada, qu'il s'agisse de sociétés canadiennes ou de sociétés sous contrôle étranger, reconnaissent que pour pouvoir intensifier la croissance et la compétitivité industrielles, il faut qu'elles investissent davantage dans le domaine technologique. C'est là où réside l'avenir concurrentiel du Canada, il faut qu'elles utilisent la technologie ou qu'elles produisent de nouveaux produits dans le domaine de l'électronique ou de la sidérurgie. C'est l'impression généralement répandue, qu'il sagisse de sociétés sous contrôle étranger ou d'entreprises canadiennes.

**Le sénateur Grafstein:** C'est très réjouissant de pouvoir compter sur le secteur privé pour créer des emplois et je partage cette nouvelle impulsion du gouvernement qui croit que nous devrions davantage demander au secteur privé de créer plus d'emplois. Pourriez-vous nous dire, combien, de réinvestissement de capitaux y a-t-il eu au cours des deux dernières années, par exemple, en 1983-1984 et pendant le premier trimestre de 1985, par tête au Canada comparativement aux États-Unis et dans d'autres pays qui pourraient nous être utiles?

**M. Lloyd:** Je suis désolé, je n'ai pas ce renseignement. Si les honorables sénateurs le veulent je puis essayer de vous l'obtenir.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une question supplémentaire à poser. Je siégeais au sein du Comité des sciences et de la technologie lorsqu'il a présenté son dernier rapport et j'ai prononcé des allocutions sur ce sujet et m'y suis beaucoup intéressé. J'avais l'habitude de dire qu'il était ridicule de penser que les sociétés américaines qui ont des filiales au Canada vont réinventer la roue en faisant effectuer à leurs filiales canadiennes de la recherche et du développement, qui seraient déjà faits aux États-Unis. Nous devons avoir une certaine quantité de recherche et de développement au Canada pour en tirer profit, mais j'ai eu des clients qui ont conclu toute sorte de marchés avec des sociétés américaines. Je me rappelle entre autre un cas où ils ont persuadé une société américaine d'acheter 20 p. 100 de leurs actions pour avoir leur recherche et développement de sorte que dire qu'une société contrôlée par les États-Unis effectue autant de recherche et de développement, c'est ridicule. Pensez-vous que Ford ou General Motors effectuent de la recherche et du développement au Canada plutôt qu'aux États-Unis?

**M. Lloyd:** La question à laquelle je pensais répondre et au sujet de laquelle j'essayais de parler est qu'en ce qui a trait aux sociétés installées au Canada, qu'il s'agisse de sociétés canadienne ou sous contrôle étranger, dans nos discussions sur cette question au sein de l'AMC, nous ne voyons pas de différence

[*Text*]

to saying that, if you take a certain sector, such as the automobile sector, most of the R & D tends to be done in the United States, because that is the nature of that sector. If you take an electronics company or a computer company, there will be R & D done in Canada by a Canadian or an American company. You will not replicate the R & D that is done.

**Senator Godfrey:** I appreciate, of course, that there are exceptions with certain sectors for different companies as between the United States and Canada.

**Mr. Lloyd:** Yes.

**Senator Sinclair:** The information I have shows that, in respect to sourcing, foreign-controlled firms use ex-Canada sourcing to a larger extent than do Canadian-controlled companies. Has the CMA considered that matter?

**Mr. Lloyd:** We have not looked at that as a matter of policy, so I cannot give any impression as to the accuracy of that.

**Senator Sinclair:** If the statistics were supportive of that view, would that not be a disincentive to welcoming foreign investment, which in turn would have to be weighed in arriving at "net benefit?"

**Mr. Lloyd:** It would be a consideration, but, on the other hand, the company does buy some Canadian goods, so you would have to look at what would happen if the company were not in Canada at all.

**Senator Sinclair:** Is it a fact that it should be looked at?

**Mr. Lloyd:** Yes.

**Senator Sinclair:** Your brief, like all briefs, covers a number of things. Given your view that this is a psychological exercise involving a perception rather than a fact, as a matter of priority, on which matters would you put most emphasis?

**Mr. Kaufman:** That is a tough question because we have not polled our membership in that fashion. Permit me, if I may, to make a stab at answering your questions, and perhaps my colleagues will tell me that I am all wet.

I think the question that is of most concern to us is that relating to national identity and cultural heritage where there is no certainty at all as to what is meant other than political statements that are being made.

Not too far behind that is the threshold question.

**Senator Sinclair:** You mean the $5 million as being too low?

**Mr. Kaufman:** Yes.

**Senator Sinclair:** Would you double it?

**Mr. Kaufman:** I have to be careful in picking an arbitrary number. I would say, yes, it should be doubled. One could have a discussion on the validity of that number versus something else, but I think it should be increased. Whatever the number is, there has to be justification as to its validity. That should not be stated in legislation, of course, but in the accompanying

[*Traduction*]

en importance sur le plan de la recherche et du développement. Il en va autrement si vous prenez un certain secteur, comme celui de l'automobile, où la plupart de la recherche et du développement tend à être effectuée aux États-Unis parce que c'est la nature de ce secteur. Dans le cas d'une entreprise d'électronique ou d'informatique, il y a aura de la recherche ou du développement qui sera effetué au Canada par la société canadienne tout aussi bien que par la société américaine. Les efforts de recherche et de développemnt ne se chevaucheront pas.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends bien sûr qu'il y ait des exceptions selon certains secteurs, pour différentes sociétés, entre le États-Unis et le Canada.

**M. Lloyd:** Oui.

**Le sénateur Sinclair:** D'après les renseignements que j'ai en main, les sociétés sous contrôle étranger se procurent des fonds au Canada même, plus souvent que ce n'est le cas des sociétés canadiennes. L'MAC s'est-elle penchée sur cette question?

**M. Lloyd:** Nous ne l'avons pas examinée comme question de politique, de sorte que je ne puis vous dire si c'est fondé.

**Le sénateur Sinclair:** Si les chiffres donnaient raison à ce point de vue, cela ne serait-il pas au détriment de l'entrée des capitaux étrangers, qui devraient alors être souspesés pour en dégager «l'avantage net»?

**M. Lloyd:** Ce serait un point à considérer, mais par ailleurs, la société achète aussi des produits canadiens, de sorte qu'il faut songer à ce qui arriverait si la société n'existait absolument pas au Canada.

**Le sénateur Sinclair:** Devrions-nous en tenir compte?

**M. Lloyd:** Oui.

**Le sénateur Sinclair:** Votre mémoire, comme tous les mémoires, englobe un certain nombre de points. Étant donné que vous prétendez qu'il s'agit d'une impression plutôt que l'énoncé d'un fait, quel point viendrait en tête de votre ordre de priorité?

**M. Kaufman:** C'est une question difficile parce que ce n'est pas ainsi que nous avons recueilli l'avis de nos membres. Permettez-moi de tenter de répondre à vos questions mais peut-être mes collègues me diront-ils que je fais totalement erreur.

Je crois que la question qui nous préoccupe le plus est celle de l'identité nationale et du patrimoine culturel où il n'y a aucune certitude quant à la signification véritable de telles déclarations qu'elle sont faites à dessein purement politique.

Viens ensuite la question du seuil.

**Le sénateur Sinclair:** Vous voulez dire que le seuil de 5 millions de dollars est trop bas?

**M. Kaufman:** Oui

**Le sénateur Sinclair:** Vous le doubleriez?

**M. Kaufman:** Je me dois d'être prudent en fixant un nombre arbitraire. Certes, je dirais qu'il devrait être doublé. On pourrait contester la validité de ce nombre par rapport à un autre, mais je crois qu'il devrait être haussé. Quel que soit le nombre choisi, sa validité doit être justifiée. Nul n'est besoin de le pré-

[*Text*]

explanation to the public it should be explained why that level has been selected.

**Senator Sinclair:** You have no difficulty with indirect or direct takeovers?

**Mr. Kaufman:** Again, "difficulty" is a strong term. You can justify any of those numbers, but we, generally, feel that a $50 million level is sufficiently large to allow a number of small transactions to go through, which do not have significant impact on Canada and, yet, you can capture some of the bigger ones at the $50 million level. However, you can make the argument that it should be $40 million or $60 million. We are satisfied that not much will be gained by arguing the $50 million level.

We think, however, the $5 million level does merit some scrutiny and we think it should be increased to $10 million or $15 million.

**Senator Sinclair:** I believe the minister did say that that would eliminate 90 per cent.

**Senator Godfrey:** He said that over $5 million would mean 90 per cent in value.

**Senator Sinclair:** Was he referring to the total number of applications?

**Senator Godfrey:** He said it would eliminate 80 per cent of the applications.

**Mr. Kaufman:** The statistics are provided in our brief at page 14. You will see that, for 1983, the total number of direct acquisitions exempted would be 80 per cent at the $5 million threshold. At the $10 million threshold, it would be 88 per cent. However, the figures are not that materially different in terms of the actual number of applications. If you look at the total foreign investment exempted, the difference is even less.

The point we make is that, by and large, smaller transactions should not be caught, because you can do virtually nothing nowadays without invoking the $5 million.

**Senator Sinclair:** Where are you from, Ontario?

**Mr. Kaufman:** Yes. In terms of acquisition of a company of any substance, it is relatively small. We think the amount should be increased somewhat to recognize reality. I believe the agency would be the first to admit that this was an arbitrary number. They used it for the purposes of a streamlined process as opposed to a non-streamlined process. I stand to be corrected on that comment.

**Senator Sinclair:** I believe it was based on historic fact and upon discussions by the minister in consultation with the people who had been running the agency. I do not think they just pulled the figure out of the air.

**Mr. Kaufman:** There was some basis for it.

**Senator Godfrey:** They were streamlining the procedure.

[*Traduction*]

ciser dans la loi, bien sûr, mais les explications données au public devraient préciser pourquoi ce niveau a été choisi.

**Le sénateur Sinclair:** Les mainmises indirectes ou directes ne vous posent aucune difficulté?

**M. Kaufman:** Ici encore, le terme «difficulté» est assez fort. Vous pouvez justifier n'importe lequel de ces chiffres, mais nous en général nous estimons qu'un niveau de 50 millions de dollars est suffisant pour permettre la réalisation d'un bon nombre de petites transactions qui n'ont pas une notable incidence sur le Canada et pourtant vous pourrez rattraper certaines des plus importantes au niveau de 50 millions de dollars. Toutefois, vous pouvez soutenir que ce niveau devrait être de 40 millions de dollars ou de 60 millions de dollars. Nous croyons qu'il n'y a rien à gagner à soutenir un niveau de 50 millions de dollars.

Nous pensons toutefois que le niveau de cinq millions de dollars mérite qu'on s'y attarde et qu'il devrait être porté à 10 millions de dollars ou à 15 millions de dollars.

**Le sénateur Sinclair:** Je crois que le ministre a dit que cela éliminerait 90 p. 100 de la valeur.

**Le sénateur Godfrey:** Il a dit qu'un niveau supérieur à 5 millions de dollars correspondrait à une valeur de 90 p. 100.

**Le sénateur Sinclair:** Faisait-il allusion au nombre total de demandes?

**Le sénateur Godfrey:** Il a dit que cela supprimerait 80 p. 100 des demandes.

**M. Kaufman:** Vous trouverez ces chiffres dans notre mémoire à la page 14. En 1983, le nombre total d'acquisitions directes exemptées serait de 80 p. 100 au seuil de 5 millions de dollars. Au seuil de 10 millions de dollars, ce serait de 88 p. 100. Toutefois, les chiffres ne sont pas si différents pour ce qui est du nombre réel de demandes. Si vous examinez l'ensemble des investissements étrangers exemptés, la différence est même moindre.

Nous soutenons qu'il ne faudrait pas tenir compte des plus petites transactions parce qu'il est pratiquement impossible de faire quoi que ce soit de nos jours avec moins de 5 millions de dollars.

**Le sénateur Sinclair:** D'où êtes-vous, de l'Ontario?

**M. Kaufman:** Oui. Pour ce qui est de l'acquisition d'une société d'une certaine importance, c'est relativement restreint. Nous pensons que ce montant devrait être haussé pour tenir compte en fait de la réalité. À mon avis, l'agence serait la première à admettre que c'était un nombre arbitraire. Il a été utilisé pour rationaliser le processus au lieu de le rendre arbitraire. On peut me corriger si je fais erreur.

**Le sénateur Sinclair:** Il a été fondé sur un fait historique et fixé à la suite de discussions entre le ministre et les dirigeants de l'organisme. Je ne crois pas qu'ils aient choisi ce chiffre au hasard.

**M. Kaufman:** Il était fondé sur quelque chose.

**Le sénateur Godfrey:** Ils rationalisaient la procédure.

[*Text*]

**Mr. Kaufman:** I think you can make an argument for a higher number which may not be too far off in terms of the statistics you have.

**Senator Sinclair:** You have outlined two priorities. Is there another?

**Mr. Kaufman:** The third one would be the notification question. That is probably the priority on the perceptual side because the nature of the notice seemingly has no purpose other than gathering statistics. It could leave the impression that there may be some hidden motive.

**Senator Sinclair:** All you are suggesting is that those provisions should be transferred to another statute.

**Mr. Kaufman:** Yes, if they are deemed necessary, they should be transferred elsewhere.

**Senator Turner:** To be competitive in a world market, a successful Canadian company must have a combination of brains, money and workers working together at the lowest production cost to produce goods and services. In your opinion, is a profit-and-loss-sharing plan enough incentive for Canadian workers to invest in Canadian and foreign manufacturing operations in Canada? I know there is a lot of money out there in the banks.

**Mr. Kaufman:** That certainly would help. Speaking personally, I do not think one can rely on one particular scheme. I believe profit-sharing would be an incentive for anyone to pull out savings from under his mattress and invest it in the company he is working for. However, that should not be the only means of encouraging people to invest. Tax incentives may be another method.

**Senator Turner:** Some time ago, the government of the day introduced the Canadian Industrial Development Corporation. No matter where you went in this country, workers were willing to buy some stock although it may have been only to the tune of $10 or $15. There is a lot of extra money in the banks in this country. How can we encourage workers to invest in their own companies? Perhaps, if a worker feels loyalty to his boss, that would be incentive enough for him to invest, and it would stop these vicious strikes which are crippling this country.

**Senator Godfrey:** I would just touch on the statement made by Senator Kolber as to why people want to invest in Canada. Senator Sinclair is certainly familiar with the steel industry. I remember having a meeting with the Vice-President of Finance, the top tax man and the general counsel of Stelco, and I asked them why Stelco could compete so well with the American steel industry. I was informed that it was because of our superior tax laws in Canada. They mentioned rapid depreciation, investment tax credits and the reduction of sales tax on building machines. I was told that Canada was so much better off than the United States in that respect. I was told that Stelco would not be paying income tax for 15 years. That view was confirmed by Dofasco.

[*Traduction*]

**M. Kaufman:** Vous pouvez avancer un chiffre supérieur qui pourrait ne pas être très éloigné des chiffres que nous avons.

**Le sénateur Sinclair:** Vous avez exposé deux priorités. Y en a-t-il une autre?

**M. Kaufman:** La troisième serait la question de l'avis. C'est probablement la priorité la moins rationnelle parce que l'avis n'a apparemment d'autre but que de recueillir des données. On pourrait toutefois avoir l'impression qu'il y a quelque motif caché.

**Le sénateur Sinclair:** Voulez-vous dire que toutes ces dispositions devraient être transférées dans une autre loi.

**M. Kaufman:** Oui, si elles sont jugées nécessaires, elles devraient être transférées ailleurs.

**Le sénateur Turner:** Pour être concurrentielle sur un marché mondial, une société canadienne prospère doit avoir un alliage de matières grises, d'argent et d'employés qui travaillent ensemble pour obtenir le coût le plus bas pour produire des biens et des services. À notre avis, un plan de partage des profits et des pertes suffirait-il pour inciter les travailleurs canadiens à investir dans des opérations manufacturières canadiennes et étrangères au Canada? Je sais que les banques regorgent d'argent.

**M. Kaufman:** Ce serait certainement utile. Personnellement, je ne pense pas qu'on puisse se fier à un système particulier. Le partage des profits pourrait inciter certains à vider leur bas de laine et à investir leur argent dans la société pour laquelle ils travaillent. Toutefois, ce ne serait pas la seule façon d'encourager les gens à investir. Les encouragements fiscaux seraient une autre méthode.

**Le sénateur Turner:** Il y a un certain temps, le gouvernement de l'époque a créé la Société canadienne de développement industriel. Partout au pays, les travailleurs souhaitaient acheter quelques actions ne serait-ce que de l'ordre de 10 $ ou 15 $. Il y a beaucoup d'argent qui dort dans les banques de ce pays. Comment pouvons-nous encourager les travailleurs à investir dans leur propre société? Peut-être que si les travailleurs éprouvaient une certaine loyauté envers leur patron, ils seraient suffisamment incités à investir, et cela mettrait fin à ces pénibles grèves qui minent le pays.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais simplement reprendre la déclaration du sénateur Kolber qui se demandait pourquoi les gens veulent investir au Canada. Le sénateur Sinclair connaît certainement très bien l'industrie de l'acier. Je me rappelle avoir rencontré le vice-président des Finances, le premier préposé au fisc et le conseiller général de Stelco, et leur avoir demandé pourquoi Stelco pouvait concurrencer si bien l'industrie américaine de l'acier. On m'a dit que c'était parce que le Canada avait des lois fiscales plus efficaces. Ils ont cité par exemple les possibilités d'amortissement accéléré, les crédits fiscaux à l'investissement et la réduction des taxes de vente sur l'équipement mécanique de la construction. On m'a dit que la situation du Canada était aussi bonne que celle des États-Unis à cet égard. J'ai appris aussi que Stelco ne paierait pas d'impôt sur le revenu pendant quinze ans, ce qu'a confirmé Dofasco.

[*Text*]

Government has helped in the past, although I remember that point of view being disputed by a senior officer of Dofasco. He was furious at the implication that government had actually done something to help.

**Senator Sinclair:** Senator Kolber overlooked one of the great advantages which is the outstanding transportation service.

**Hon. Senators:** Oh, oh.

**The Chairman:** I should like to ask Mr. Kaufman a general question.

You referred briefly to the fact that the minister has tabled some 19 amendments that the government proposes to make to this legislation, and you made a general comment about those amendments to the effect that they addressed some of your concerns, though not fully.

Do you have any more specific comments to make in relation to those amendments? I realize you have not had very much time in which to analyze them.

**Mr. Kaufman:** We received the text of the amendments just 15 minutes before appearing before the committee. By and large, they appear to be an attempt to streamline and improve the legislation. The specific points that we have addressed as being extremely important would not seem to be addressed by the amendments, and we recommend that they be taken into consideration in formulating a final draft of this bill.

**The Chairman:** This bill will be some time yet in the House of Commons before coming to us formally in the Senate. If you find that you do have comments on the amendments that have been tabled, or on any other matters, I invite you to write to the committee. I will see that members of the committee are made aware of your views.

Are there any other questions or comments from members of the committee?

**Senator Sinclair:** One brief comment, Mr. Chairman.

If you could draft a provision in respect of the cultural and national identity matter, we would appreciate having it. Do you think you could turn your hand to that and let us have it?

**Mr. Kaufman:** We have attempted a lot of things in our day, but that will be a difficult one. If we have something that we think we could submit, we will certainly do so.

**Senator Sinclair:** It would be helpful to the committee.

**The Chairman:** If there are no further comments or questions from honourable senators, it remains for me to thank our witnesses, Messrs. Kaufman, Bonar and Lloyd, for their evidence today.

I hope, gentlemen, you have found the dialogue to be as useful as we have.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le gouvernement a apporté son aide dans le passé, mais je me souviens que ce point de vue a été contesté par un représentant de Dofasco. Il était furieux qu'on laisse entendre que le gouvernement avait véritablement apporté une aide quelconque.

**Le sénateur Sinclair:** Le sénateur Kolber a laissé de côté un des grands avantages que représente l'excellente industrie du transport.

**Des voix:** Oh, oh.

**Le président:** J'aimerais poser à M. Kaufman une question d'ordre général.

Vous avez mentionné que le ministre a déposé quelque 19 amendements que le gouvernement se propose d'apporter à ce texte de loi, et vous avez dit de façon générale que ces amendements ne répondaient qu'à certaines de vos préoccupations.

Avez-vous d'autres commentaires précis à faire au sujet de ces amendements? Je me rends compte que vous n'avez pas eu tellement de temps pour les analyser.

**M. Kaufman:** Nous avons reçu le texte des amendements quinze minutes à peine avant de comparaître devant le Comité. Dans l'ensemble, ils semblent constituer une tentative pour rationaliser et améliorer la loi. Les points précis qui nous semblent extrêmement importants ne paraissent pas avoir été traités dans ces amendements, et nous recommandons qu'ils soient pris en considération lors de la formulation finale de ce projet de loi.

**Le président:** Ce projet de loi séjournera encore quelque temps à la Chambre des communes avant d'être officiellement rapporté au Sénat. Si vous estimez avoir des commentaires à formuler au sujet des amendements qui ont été déposés, ou sur toute autre question, je vous invite à écrire au Comité. Je veillerai à ce que les membres du Comité soient mis au courant de vos points de vue.

Y a-t-il d'autres questions ou commentaires de la part des membres du Comité?

**Le sénateur Sinclair:** Juste un mot, monsieur le président.

Si vous pouviez rédiger une disposition au sujet de la question de l'identité culturelle et nationale, nous vous en serions reconnaissants. Pensez-vous pouvoir vous pencher sur cette question et nous faire part de vos conclusions?

**M. Kaufman:** Nous avons essayé beaucoup de choses déjà, mais celle-ci sera difficile. Si nous pensons pouvoir vous soumettre quelque chose, nous le ferons certainement.

**Le sénateur Sinclair:** Ce serait utile au Comité.

**Le président:** S'il n'y a plus d'autres commentaires ou questions de la part des honorables sénateurs, il ne me reste qu'a remercier nos témoins, MM. Kaufman, Bonar et Lloyd, d'avoir bien voulu comparaître aujourd'hui.

J'espère, messieurs, que vous aurez trouvé cet échange aussi utile qu'il l'a été pour nous.

La séance est levée.

APPENDIX "BTC-6-A"

**The Canadian Manufacturers' Association**

**L'Association des manufacturiers canadiens**

A SUBMISSION BY

THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION

TO

THE SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

ON

THE INVESTMENT CANADA ACT, BILL C-15

March 1985

VANCOUVER TORONTO MONCTON
EDMONTON OTTAWA CHARLOTTETOWN
WINNIPEG MONTRÉAL HALIFAX

## THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION

### WHAT IT IS

The Canadian Manufacturers' Association is the spokesman for manufacturers of every size and kind across Canada. About 75% of all the goods made in Canada are produced by CMA member companies.

### PURPOSE

To undertake studies of manufacturers' opportunities and problems both domestic and international and propose courses of action.

To present the views of manufacturing industry to governments.

To communicate to Canadians the importance of a healthy and growing manufacturing industry.

To provide manufacturers with information services essential to their day-to-day operations.

To provide liaison with associations of manufacturers in other countries directly and through international organizations.

### HOW IT WORKS

The CMA is structured nationally, provincially and locally. The Association's seven regional Divisions and 33 local Branches may deal finally with matters that lie purely within their respective jurisdictions, and their elected representatives participate fully in the national body's policy making.

CMA policies and views are the product of committees made up of acknowledged leaders and experts from member companies. They bring to CMA practical experience in the successful operation of manufacturing enterprises. These committees are assisted by a full-time staff of more than 100, including well recognized professionals working from nine offices across Canada.

## L'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS CANADIENS

### RÔLE

L'Association des manufacturiers canadiens est le porte-parole des entreprises manufacturières implantées partout au Canada, quels que soient leur taille et leur genre. Environ 75 pour cent de tous les biens fabriqués au Canada sont produits par les sociétés membres de l'AMC.

### OBJECTIFS

Effectuer des études tant sur les occasions d'affaires que sur les problèmes qui se présentent aux manufacturiers aux niveaux national et international et proposer des plans d'action.

Exposer les vues du secteur manufacturier aux gouvernements.

Sensibiliser les Canadiens à l'importance d'une industrie manufacturière saine et florissante.

Fournir aux fabricants les services d'information essentiels à leurs activités quotidiennes.

Servir de lien, soit directement, soit par le truchement d'organismes internationaux, avec les associations de fabricants des autres pays.

### FONCTIONNEMENT

L'Association est structurée sur les plans national, provincial et local. Ses sept Divisions régionales et ses 33 Sections locales sont habilitées à traiter de façon définitive des questions qui relèvent exclusivement de leur juridiction respective; leurs représentants élus participent pleinement à l'élaboration des politiques de l'organisme national.

Les politiques et les vues de l'AMC sont le fruit du travail de comités composés de chefs de file et de spécialistes renommés au service des sociétés membres. Ceux-ci font profiter l'AMC de leur expérience pratique dans l'exploitation fructueuse d'entreprises manufacturières. Ils sont assistés par un personnel à plein temps de plus de 100 personnes et qui comprend d'éminents membres des professions libérales dans neuf bureaux situés dans les diverses régions canadiennes.

# SUBMISSION

# BY

# THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION

# THE SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

# ON THE INVESTMENT CANADA ACT, BILL C-15

## INTRODUCTION

The Canadian Manufacturers' Association supports the government policy, as set out in the statement by The Honourable Sinclair Stevens following the tabling of Bill C-15, that Canada has to facilitate and encourage foreign investment which, along with Canadian investment, will permit the industrial growth and new jobs Canadians need. We agree that there are perceptions, created by FIRA, that Canada does not welcome foreign investment and that these perceptions must be reversed. Unfortunately, in our view, the legislation falls short of the mark in some areas. We are concerned that it will not send the strong positive legislative signal that is expected to implement the government's strong pro foreign investment policy statements and objectives.

Certainly government policy objectives are reflected in much of Bill C-15 as compared to FIRA. However, changing perceptions and attitudes in the investment world is a difficult job, and Bill C-15 needs to be redrafted in a number of key areas if it is to

be up to the task. Changes are required both to clearly differentiate Bill C-15 from FIRA, and to correct substantive problems.

In reviewing the legislation we believe it is most important to keep in mind that Canada is competing with other countries to attract needed foreign investment. If we are to compete successfully, we cannot afford legislative obstacles to investment that go beyond what is clearly necessary in the national interest. Our comments are intended to demonstrate where Bill C-15 goes too far and where there are uncertain boundaries. It is our submission that, unless amended, the legislation will create major impediments to foreign investment that are not necessary to accomplish the government's stated limited review objectives. Moreover, it is also important that the government implement its limited review objectives through mechanisms that are, and are perceived to be, fair and reasonable. In this area we make several recommendations to improve Bill C-15. Other recommendations of a purely technical nature, are also made in order to improve the legislation so it can work more effectively.

CMA's detailed comments on the legislation and specific recommended changes are set out below. The highlights of our recommendations as as follows:

- There should be less discretion for the Minister to set terms and conditions that could limit the exemptions from the Act that apply to acquisitions by venture capitalists and real estate acquisitions (Sections 10 (1) (b) and (j) ).

- The notification requirements (Section 11) should be restricted to apply only to investments that are subject to the reserve review power of Section 15.

- Section 15 should specify an inclusive list of business activities that would be subject to the reserve review power and this list should be restricted to the types of business activities specified in the explanatory materials that were tabled with the Bill, namely "publication and/or distribution of books and periodicals and the production and distribution of films".

- Regulations prescribing the content of notices required under Section 12 and the content of applications required under Section 17 should be tabled in Parliament and debated along with the Bill.

- The $5 million threshold established in Section 14 (3) for direct acquisitions, and indirect acquisitions when the Canadian company is the main target, is too low and should be increased.

- When the Minister does not approve an application the applicant should be entitled, for appeal purposes, to receive all information that was submitted to the Minister as the basis of his decision and the Minister should be required to state the reasons why the application was not approved (Section 23).

- Information for monitoring that can be required under Section 25 should be restricted to what the investor agrees to in his undertakings.

- Guidelines will probably be necessary to exempt certain joint venture activities from the application of the Act when the normal operations of the joint venture can effect a change in Canadian control status and turn a Canadian controlled joint venture into a non-Canadian joint venture or vice versa.

- The principle of tabling regulations for debate in Parliament that is established for certain regulations under Section 35 (2) should be extended to all regulations issued pursuant to this Act.

- Sensitive commercial information contained in undertakings should not be subject to public disclosure under Section 36 (4) (b).

- Any opinions provided by the Minister under Section 37 should be binding on the Cabinet when Cabinet, not the Minister, ultimately makes a decision as in the case of the reserve review power of Section 15.

- Regulations or guidelines should establish ground-rules for the practice of the Agency shopping for alternative investors to the applicant.

## SPECIFIC COMMENTS ON SECTIONS OF BILL C-15

### Purpose, Section 2

Section 2 sets out a statement of the purpose of the Act. We support this statement as an important signal to foreign investors that they are now welcome in Canada. The Section recognizes the need for foreign investment and that such investment contributes to the jobs and industrial growth Canadians need. It sets out that the government's review objectives are limited to foreign investments that are significant.

Part 2, Exemptions, Section 10

Sections 10 (1) (b) and 10 (1) (j): Section 10 (1) (b) provides an exemption from the legislation for acquisitions made by a venture capitalist in the ordinary course of his business. However, this exemption is subject to the business of the venture capitalist being carried on in a manner that is "not inconsistent with such terms and conditions as may be fixed by the Minister". Similarly, Section 10 (1) (j) exempts from the legislation certain real estate acquisitions but makes this exemption "subject to such terms and conditions as may be fixed by the Minister".

We agree with the thrust of both exemptions but believe it is important for the Bill to specify what specific terms and conditions may be fixed by the Minister or, alternatively, by what mechanism they will be established. Will it be at the Minister's discretion, by guidelines, or by regulations? We recommend the terms and conditions limiting the exemptions set out in Sections 10 (1) (b) and 10 (1) (j) should have to be established by regulations, or, at a minimum, by guidelines. That is necessary for the legislation to be certain and to be fair. The principles to be applied in developing such regulations or guidelines should be, first, to ensure treatment that is equal as between foreign investors who rely on these exemptions and Canadian investors and, second, to ensure that

foreign investors have a clear understanding, before they make an investment, as to the scope of the exemption that they may be able to rely on.

In summary, the current language leaves too much to ministerial discretion. While it is recognized the government must have some discretion in certain instances, the impression is left by the current wording that foreign investors will not have a prior understanding of the rules. This is what created a good deal of the perceptual problems with FIRA, and should be avoided under the new legislation.

Part 3, Notification and Part 4, Section 15 Reserve Review Powers

Section 11: It is necessary to deal with the principle of notification, as established in Section 11, together with the principle of a reserve review power as established in Section 15. Section 11 requires notification of all foreign investments except major acquisitions subject to automatic review under Section 14. Subsection 15 (a) establishes a reserve review power for foreign investments in prescribed types of business activity related to Canada's "cultural heritage" or "national identity" and Subsection 15 (b) outlines the conditions required for the reserve review power to be exercised.

In our view, the notification provisions of Section 11 only make sense for investments that are covered by the Section 15 reserve review power. The Minister needs to know when an investment that is subject to the reserve review power is about to be made, or has been made, so he can consider, and recommend to Cabinet, under Subsection 15 (b) whether it is in the public interest to review that investment. For investments that are not covered by the reserve review power it is unnecessary and does not make sense to require notification. When there is no reserve review power to be exercised, there is no reason to notify the Minister of the investment, other than, perhaps, for statistical information purposes. In our view, it is inappropriate to obtain statistical information under the investment notification provisions in this legislation and any information required for statistical purposes can, and should, be collected in other ways.

Unnecessary notification may discourage many foreign investors from investing in, or expanding in Canada, due to the belief that it will be costly and cumbersome to file a notice of investment every time a new investment is made. In addition, there is a real danger that the notification requirements will create the impression among many foreign investors that the government's interest in obtaining the information is, in fact, for review purposes even though no review is possible because the investment is outside the areas subject to the reserve review power. Such misapprehension is highly undesirable since the objective of the

legislation is to reassure foreign investors they will normally be able to invest freely in Canada except when the investment has an important impact on our economic, industrial and cultural life.

We therefore recommend that Section 11 notification requirements be restricted to apply only to investments that are subject to the reserve review power of Subsection 15 (b). We recognize this recommendation will make it necessary to more precisely define the investments that are covered by that reserve review power.

Section 15: The need for precision for the Section 15 reserve review power also goes to the very heart of the type of changes in Canadian foreign investment review legislation that are required to change perceptions, created by FIRA, and to attract foreign investment to Canada. There needs to be certainty as to what foreign investments will sufficiently affect national policy and national interests so as to be covered by the reserve review power. Otherwise foreign investors may be subject to unexpected review and that could detract from the fundamental and perceptual changes the government is trying to make by replacing FIRA with the Investment Canada Act. We do not believe the present reserve review power is sufficiently limited or certain in defining what national interest areas Parliament feels must be subject to possible review. Therefore, the legislation does not provide the necessary assurances to foreign investors that they will not be subject to unexpected review.

Rather than tying the reserve review power to business activity that is prescribed by regulation as related to Canada's cultural heritage or national identity, as Section 15 does, we strongly recommend that Section 15 should specify an inclusive list of business activities that would be subject to the reserve review power. This list should be established in the statute itself by Parliament and should not be able to be added to by the Governor General in Council or by regulations. We recommend that this list be restricted to the types of business activities specified in the explanatory materials that were tabled with the Bill, namely "publication and/or distribution of books and periodicals and the production and distribution of films". Although additions to this list might be added during the Parliamentary debate on the legislation, we strongly believe that any additions should be limited in scope and relate directly to sensitive areas of cultural heritage or national identity. Any other approach will create uncertainty among foreign investors and will not provide for the stability that is needed in foreign investment review legislation. We stress this is an area where Parliament should set the tone and not leave the government of the day free to act by regulation. The message to foreign investors could easily be interpreted that nothing has changed from the days of FIRA if government can, by regulation, add a business activity to what is covered by the reserve review power.

In our view, restricting the reserve review power to specifically listed areas of business activity, as we recommend, would be more in keeping with the government's specified narrow review objective. In the "Highlights of the Investment Canada Act", tabled by the Minister with the Bill, government policy is stated to be "to exempt almost all new businesses from review", and, for acquisitions, "to limit review to larger acquisitions". The most effective and certain way to achieve this specified narrow policy objective for review would be to limit the reserve review power to specifically listed business activity.

We note that if this recommendation is followed the definition of "new Canadian business" in Section 3 will need to be redrafted to also reflect this change, specifically in Subsection (b) where the definition will need to incorporate the listed areas of business activity agreed upon for Section 15.

Section 12 provides that the information to be given on notification forms will be as prescribed by regulations. We understand from the explanatory documents tabled with the Bill that these regulations will require a simple and straightforward notification form. We support this as necessary to minimize unnecessary impediments to foreign investors, but stress the point made above that no matter how simple the form, only investors subject to the reserve review power should be required to provide notification as to their investments.

In our view, it is important that the regulations prescribing the content of the notification form be considered by Parliament, and be subject to debate, along with the notification sections. The potential negative impact of the notification provisions on foreign investors can only be ascertained by considering the amount of information the notification form will require. We, of course, reserve our comments on the form until such time as it is available for review.

Part 4, Review

Section 14 and Section 28: Section 14, in conjunction with Section 28 (Acquisition of Control Rules) establishes when an investment is automatically reviewable. The concept is that only large acquisitions will be reviewed on this basis. A major technical improvement to the legislation would result if Sections 14 and 28 were combined, preferably by incorporating the provisions of Section 28 into Section 14, as appropriate. The use of a cross referencing system between the two sections, as presently drafted, is complex and unwieldy and can only serve to confuse. More straightforward, less cumbersome drafting is needed to send clear signals to foreign investors and to create more confidence and certainty with less confusion and apprehension.

Section 14 establishes thresholds as to when acquisitions will be sufficiently large so as to be significant and require

review. How the principle of reviewing important acquisitions will be accepted by foreign investors will depend on the applicable thresholds being perceived as reasonable. The threshold established for indirect acquisitions in Section 14 (4) of $50 million seems suitable. The threshold established in Section 14 (3) for direct acquisitions, and indirect acquisitions when the Canadian company is the main target, is set at $5 million and this is too low for a number of reasons.

First, $5 million acquisitions are not significant in practical business terms. This level of investment will not have any significant impact on the Canadian economy and, therefore, should not warrant government review.

Second, the same $5 million level threshold determined under FIRA whether a direct acquisition would be subject to streamlined or regular review. Of course, the substantive consequences of not exceeding the $5 million threshold are quite different under FIRA than under the proposed Investment Canada Act. Nevertheless, perceptions may focus on the two thresholds being the same, such that Bill C-15 would not be perceived as sufficiently different from FIRA. At the very least, we believe many will expect the threshold under the Investment Canada Act would be higher if for no other reason than to take into account inflation.

Third, the $5 million level threshold is an arbitrary number, as, admittedly, would be any substituted number. However, since there are other reasons, outlined above, for choosing higher thresholds, and no apparent reasons for choosing the $5 million threshold, the fact that any higher threshold would also have to be arbitrarily chosen is not reason for supporting the arbitrary $5 million threshold.

Based on information provided by the Agency, the number and per cent of direct acquisitions and foreign investments that would be exempted from review by choosing different thresholds for reviewing direct acquisitions is set out in the table below.

| Direct Acquisition Review Threshold | Number and per cent Direct acquisitions Exempted[1] | | Number and per cent Total Foreign Investments Exempted[2] | |
|---|---|---|---|---|
| | 1982 | 1983 | 1982 | 1983 |
| $5 Million | 197<br>79% | 227<br>80% | 679<br>92% | 795<br>92% |
| 10 | 212<br>85% | 259<br>88% | 694<br>94% | 817<br>95% |
| 15 | 220<br>88% | 261<br>92% | 702<br>95% | 829<br>96% |
| 20 | 228<br>92% | 266<br>94% | 712<br>96% | 834<br>97% |
| 25 | 233<br>94% | 269<br>95% | 715<br>97% | 837<br>97% |

[1] Total Direct Acquisitions 249 for 1982; 382 for 1983

[2] Total Foreign Investments 740 for 1982; 860 for 1983 (includes new business, direct and indirect acquisitions)

We note that while the $5 million threshold set out in the Bill exempts over 90 per cent of total foreign investments, it only exempts 80 per cent of those investments that are direct acquisitions. At a threshold of $15 million approximately 90 per cent of direct acquisitions and 95 per cent of total foreign investments are exempt from review, which would seem to be more in keeping with the objective of generally restricting review.

Whatever the threshold, we believe the government needs to provide data and reasons for the choice.

Section 17 provides that an application for review will contain such information as is prescribed by regulations. We recommend that both these regulations and the extent of the information they require an applicant to provide be considered at the same time the Bill is debated in Parliament. We, of course, reserve our comments here until these regulations are available for review.

Sections 20 and 21 establish the factors and the test against which foreign investments will be reviewed. These are a definite improvement over the comparable "significant" review test applicable under FIRA. While this improvement provides an important signal to foreign investors that government policy has changed, what really matters is how the new "net benefit" test in Section 21 will be applied. Also important is how the factor of

"the contribution of the investment to Canada's ability to compete in world markets" in Section 20 (f) will be taken into account in actual review decisions.

Sections 21, 22 and 23, taken together, establish an expeditious period and procedures for review. This is another definite improvement over FIRA and should minimize the long delays and uncertainty that came to be associated with the FIRA legislation, although in more recent years the process was speedier and more efficient.

Section 23 effectively creates an appeal, back to the Minister, when an investment application is reviewed and not approved by the Minister. We do not object to the Minister reviewing his own decision, but, to make this appeal fairer, two requirements are recommended.

First, we recommend that if the Minister is not satisfied the investment will be of net benefit to Canada and notifies the applicant to that effect under Section 23 (1), the Minister should be required to also provide to the applicant all the material referred to the Minister by the Agency (pursuant to Section 19), as this will be the material upon which the Minister will have based his decision. The applicant should be aware of that information so as to be able to correct any errors and to have an opportunity to rebut objections to his application. This would ensure a fairer review. In providing such information the

Minister should be required to delete privileged information from what he provides to the applicant and inform the applicant as to the general nature of the deleted information.

Second, we recommend that the Minister should also be required to state why he has not approved the investment. That will ensure the applicant knows where his application is deficient and needs to be improved and, therefore, should provide for a fairer and more effective review process. Similarly, if the applicant's appeal is rejected and the Minister, under Section 23 (3) (b) notifies the applicant he has not approved the investment, the Minister should be required to state his reasons as to why. This would not assist a further appeal, but would rather ensure that the Minister's decisions are seen to be open and fair and based on practical considerations that be can objectively spelled out.

Section 25 empowers the Agency to conduct post review monitoring, as it directs, to ensure compliance. This will certainly lead to apprehension among foreign investors as the Agency would have the power to monitor as frequently and as long as it wishes without any limitations. Such unlimited monitoring was not required under FIRA. Rather FIRA left this to be negotiated between the Agency and the investor, primarily through undertakings. This is a far preferable and less intrusive approach. It ensures the investor will know, up front, what monitoring he will be subject to, and does not leave this to be

determined at the government's discretion and by future changes in government policy.

We recommend Section 25 be redrafted to provide that information for monitoring should be restricted to what the investor agrees to provide in the undertakings. These are usually negotiated with the Agency and with the Minister. The Agency and the Minister should not have the power to unilaterally force provision of information.

Part 5, Rules and Presumptions

Section 26 generally clarifies and simplifies the rules for Canadian status, as compared to FIRA, and this is a useful improvement in the legislation.

Joint Ventures: Section 26 (1) (c) needs to be examined in the context of how foreign investment review legislation will deal with joint ventures. Bill C-15 clearly and specifically applies to joint ventures. The problem is that periodic expenditures of funds on a joint venture project might well effect a change in Canadian control status and turn a Canadian controlled joint venture into a non-Canadian joint venture or vice versa. The problem is exacerbated because Section 26 (1) (c) adds undue rigidity as to the question of whether or not there is Canadian control in the context of an increase and decrease of ownership and voting interests.

In the energy sector it has been necessary, under the current FIRA legislation, to issue oil and gas guideline exemptions for joint ventures in order to permit essential joint venture activity that is normal and necessary in daily operations, namely farmins, farmouts, and joint operating agreements. A similar solution will likely be necessary under the Investment Canada Act and it may need to be applied to other sectors as well. We are presently canvassing our members for additional examples and believe the government should attempt to obtain other examples in other sectors to determine if the rules are fair and appropriate in those circumstances.

Section 32 (2) establishes timing rules for investments as to when an investment is "implemented". It is our understanding that the wording "the time at which an investment is implemented" refers to the date of closing and not to the date of an agreement to close. We submit Section 32 (2) should be redrafted to clarify this point.

Part 6, General

Section 35 (2) creates special rules for tabling with Parliament regulations that prescribe the type of business activities that will be considered as related to Canada's cultural heritage and national identity and thus be subject to the reserve review power. As previously stated we recommend

these activities should be specified in the legislation itself, by the Bill listing those business activities that will be covered. If this recommendation is adopted the special rules for tabling the cultural heritage and national identity regulations will not be needed. We do agree, however, with the principle set out in Section 35 (2), that regulations should be scrutinized by Parliament before they come into force. Therefore we recommend that the legislation require that all regulations issued under the Investment Canada Act, particularly those relating to the notification requirements (under Section 12) and application for review requirements (under Section 17) be subject to scrutiny by Parliament under Section 35.

Section 36, overall, establishes conceptually sound rules for protecting privileged information. In Section 36 (4) (b) an exception is provided for information contained in any undertakings relating to an approved investment. It has been our experience that undertakings contain sensitive commercial information which would harm a company's competitive position if publicly disclosed. Such information should be treated as confidential and not disclosed. We therefore recommend that the exception in Section 36 (4) (b) be qualified to provide that the Agency and the applicant should, when negotiating undertakings, decide what information contained in the undertakings is sensitive and so should be excluded from information that could be disclosed under Section 36 (4) (b). To assist the applicant and the Agency in determining what types of information contained

in an undertaking is of a sensitive nature, we recommend that criteria should be established in the legislation which would follow the criteria used in Section 20 of the Access to Information Act to protect sensitive commercial information. Alternatively, guidelines or regulations should be used to establish such criteria.

Section 37 provides that the Minister can give written opinions as to the applicability of any provision of the Act and Section 37 (3) provides that such Ministerial opinions will be binding so long as they are based on information that is accurately submitted by the person applying for the opinion. A problem could arise if the Minister provides an opinion on a matter when Cabinet, and not the Minister, ultimately makes a decision as in the case of the reserve review power under Section 15. The Minister's opinion should be binding on the Cabinet in those circumstances, and Section 15 or Section 37 should be redrafted to accomplish this.

OTHER COMMENTS--ALTERNATIVE INVESTORS

The administrative practice of the Foreign Investment Review Agency has been to shop for alternative investors to the applicant when the government deems this is desirable. Currently this is being done on a discretionary basis. A number of CMA member companies believe the practice of shopping for alternative

investors is inappropriate and should be prohibited. However, at the meeting of the CMA Board of Directors that considered this issue, concern was expressed about prohibiting this practice. If this practice continues, the legislation should provide for regulations or guidelines that the Agency should follow in seeking replacement investors. This is necessary to ensure that the Agency is seen as acting consistently and fairly and would further distance the Investment Canada Act from problems associated with FIRA.

85-02-21

/sdn

ANNEXE «BTC-6-A»

# MÉMOIRE

# DE

# L'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS CANADIENS

## RELATIVEMENT À LA LOI CONCERNANT L'INVESTISSEMENT AU CANADA

## PROJET DE LOI C-15

## INTRODUCTION

L'Association des manufacturiers canadiens souscrit à la politique gouvernementale énoncée par l'hon. Sinclair Stevens après le dépôt du projet de loi C-15. Selon cette politique, le Canada se doit de faciliter et d'encourager l'investissement étranger qui, ajouté à l'investissement canadien, favorisera la croissance industrielle et la création des nouveaux emplois dont les Canadiens ont besoin. Nous reconnaissons que FIRA a donné l'impression que le Canada n'accueille pas favorablement l'investissement étranger, impression qu'il faut dissiper. Malheureusement, selon nous, la mesure législative proposée ne va pas assez loin à certains égards. Nous sommes inquiets parce

qu'elle n'émet pas assez clairement le signal positif tant attendu pour que se concrétisent les fermes déclarations de politiques et d'objectifs favorables à l'investissement étranger.

Certes, comparativement à FIRA, le projet de loi C-15 reflète mieux les objectifs de la politique gouvernementale. Cependant, la modification des perceptions et des attitudes des bailleurs de fonds potentiels est une tâche difficile et il y a lieu de rédiger à nouveau le projet de loi C-15 concernant de nombreux domaines clés pour qu'il soit à la hauteur de son rôle. Des changements s'imposent tant pour différencier nettement ce Projet de loi de FIRA que pour résoudre d'importants problèmes.

En révisant ladite mesure législative, il est extrêmement important, à notre avis, de se rappeler que le Canada doit soutenir la concurrence des autres pays pour attirer l'investissement étranger dont il a besoin. En effet, afin de concurrencer efficacement, nous ne pouvons nous permettre d'entraver l'investissement par des obstacles législatifs qui outrepassent ce qui est nettement nécessaire dans l'intérêt national. Par le présent document, nous comptons démontrer à quels égards le projet de loi C-15 va trop loin et les domaines dont les bornes sont incertaines. Nous croyons que si cette

mesure législative n'est pas modifiée, elle posera à l'investisseur étranger d'importantes entraves inutiles pour réaliser les objectifs gouvernementaux déclarés, soit la limitation de l'examen. De plus, il importe que le gouvernement réalise ses objectifs d'examen limité par des mécanismes équitables et raisonnables et perçus comme tels. Nous proposons plusieurs recommandations susceptibles d'améliorer le projet de loi C-15 à ce sujet. Les autres recommandations que nous formulons sont d'un caractère purement technique et visent à accroître l'efficacité de cette mesure législative.

Les commentaires détaillés de l'AMC au sujet de ce projet de loi ainsi que les changements spécifiques qu'elle recommande sont exposés ci-dessous. En voici les grandes lignes:

- Le Ministre devrait être moins libre de déterminer les conditions limitant les exemptions qui s'appliquent aux acquisitions par des investisseurs de capitaux de risque et aux acquisitions de biens immobiliers (articles 10 (1) (b) et (j)).

- Les exigences visant l'avis (article 11) devraient être limitées pour ne s'appliquer qu'aux investissements assujettis à l'examen aux termes de l'article 15.

- L'article 15 devrait contenir une liste complète des activités commerciales assujetties au pouvoir d'examen et cette liste devrait se limiter aux types d'activités commerciales spécifiées dans les documents explicatifs déposés en même temps que le projet de loi, soit "l'édition et la distribution de livres et périodiques et la production et la distribution de films".

- Les règlements prescrivant la teneur des avis aux termes de l'article 12 ainsi que la teneur des demandes d'examen aux termes de l'article 17 devraient être déposés et débattus au Parlement en même temps que le projet de loi.

- La limite de 5 millions $ établie par l'article 14 (3) pour des acquisitions directes et des acquisitions indirectes lorsque l'entreprise canadienne est la cible principale n'est pas assez élevée et il y a lieu de la hausser.

- Lorsque le Ministre n'approuve pas une demande, le demandeur devrait avoir le droit, à des fins d'appel, de recevoir tous les renseignements qui ont été soumis au Ministre et sur lesquels il a fondé sa décision. De plus, le Ministre devrait être tenu de déclarer les raisons pour lesquelles la demande n'a pas été approuvée (article 23).

- Les renseignements en vue du contrôle qui peuvent être exigés aux termes de l'article 25 devraient être limités à ce que l'investisseur consent à fournir dans le cadre de ses engagements.

- Il y aura probablement lieu d'établir des principes directeurs pour exempter du champ d'application de la Loi certaines activités de coentreprises lorsque leurs activités normales peuvent entraîner un changement dans le statut du contrôle canadien et transformer une coenteprise sous contrôle canadien en coentreprise sous contrôle étranger et vice versa.

- Le principe établissant le dépôt de certains règlements au Parlement, pour fins de débat, (article 35 (2)) devrait être étendu à tous les règlements afférents à cette Loi.

- Les renseignements commerciaux "privilégiés" contenus dans les engagements ne devraient pas être assujettis à la divulgation publique aux termes de l'article 36 (4) (b).

- Toutes les opinions fournies par le Ministre conformément à l'article 37 devraient lier le Cabinet lorsque celui-ci, et non le Ministre, rend une décision définitive comme c'est le cas concernant le pouvoir d'examen prévu à l'article 15.

- Les règlements ou principes directeurs devraient établir des règles fondamentales visant la pratique de l'Agence lorsqu'elle recherche des investisseurs pour remplacer le demandeur.

## COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES RELATIFS AU PROJET DE LOI C-15

### Objet de la loi, article 2

L'article 2 expose l'objet de la Loi. Nous accueillons favorablement cette déclaration qui indique clairement aux investisseurs étrangers qu'ils sont maintenant les bienvenus au Canada. Cet article reconnaît la nécessité de l'investissement étranger et convient qu'il contribue à la création d'emplois et à la croissance industrielle dont les Canadiens ont besoin. Il déclare que les objectifs du gouvernement en matière d'examen sont limités aux investissements étrangers de grande importance.

### Partie II. Exemptions, article 10

Article 10 (1) (b) et 10 (1) (j): L'article 10 (1) (b) exempte de la mesure législative les acquisitions par une personne dans le cadre de son activité commerciale normale à titre de fournisseur au Canada de capital de risque. Cependant, cette exemption n'est valable que si lesdites acquisitions sont effectuées d'une manière "conforme aux modalités que peut fixer

le Ministre". De même, l'article 10 (1) (j) exempte de cette mesure législative l'acquisition de certains biens immobiliers mais assujettit cette exemption "aux modalités que peut fixer le Ministre".

Nous sommes d'accord avec l'esprit de ces deux exemptions; toutefois, à notre avis, il est important que le projet de loi spécifie les modalités qui peuvent être fixées par le Ministre ou, encore, le mécanisme qui contribuera à établir ces modalités. Ces modalités seront-elles fixées à la discrétion du Ministre, par principe directeur ou par règlement? Nous recommandons que les modalités limitant les exemptions exposées à l'Article 10 (1) (b) et 10 (1) (j) soient établies par règlement ou, à tout le moins, par des principes directeurs. C'est là une condition indispensable à la clarté et à l'équité de la Loi. Les principes à respecter dans l'élaboration desdits règlements ou principes directeurs devraient consister d'abord à assurer un traitement égal tant aux investisseurs étrangers qui se fient sur ces exemptions qu'aux investisseurs canadiens; deuxièmement, à assurer que les investisseurs étrangers comprennent bien, avant d'effectuer un investissement, la portée de l'exemption afin de pouvoir s'y fier.

Bref, la rédaction actuelle laisse une trop grande place à la discrétion ministérielle. Bien que nous admettions qu'il faut que le gouvernement doit jouir d'une certaine liberté dans certains cas, le texte actuel donne l'impression que les investisseurs étrangers ne pourront pas comprendre au préalable les règlements. C'est justement ce qui a créé bon nombre de problèmes de perception au sujet de FIRA et ce qui devrait être évité aux termes de la nouvelle mesure législative.

Partie III. Avis d'investissement.

Partie IV. Article 15. Pouvoirs relatifs à l'examen

Article 11: Il faut traiter le principe de l'avis, tel qu'établi à l'article 11, en même temps que le principe du pouvoir relatif à l'examen tel qu'établi à l'article 15. L'article 11 exige que tous les investissements étrangers fassent l'objet d'un avis sauf lorsqu'il s'agit d'acquisitions majeures automatiquement assujetties à l'examen en vertu de l'article 14. L'alinéa (a) de l'article 15 établit un pouvoir d'examen des investissements étrangers qui visent des types précis d'activité commerciale liée au "patrimoine culturel" ou à "l'identité

nationale" du Canada et l'alinéa (b) du même article expose les conditions dans lesquelles ce pouvoir d'examen sera exercé.

Selon nous, les dispositions de l'article 11 relatives à l'avis n'ont de sens qu'en ce qui concerne les investissements visés par le pouvoir d'examen établi à l'article 15. Le Ministre a besoin de connaître la date approximative à laquelle sera fait ou la date à laquelle a été fait un investissement assujetti au pouvoir d'examen afin qu'il puisse juger, aux termes du paragraphe (b) de l'article 15, si l'intérêt public commande que soit examiné ledit investissement. Dans le cas d'investissements non assujettis au pouvoir d'examen, il est illogique et inutile d'exiger un avis. Lorsque nul pouvoir d'examen ne doit être exercé, rien ne justifie que le Ministre soit avisé de l'investissement sauf, peut-être, à des fins d'information statistique. Or, nous croyons qu'il ne convient pas d'obtenir une information statistique aux termes des dispositions de cette mesure législative relatives à l'avis d'investissement; toute information requise à des fins statistiques peut et devrait être recueillie par d'autres moyens.

Un avis inutile peut décourager plusieurs bailleurs de fonds d'investir au Canada ou les empêcher de donner de l'expansion à

des entreprises implantées chez nous parce qu'ils déduiront qu'il sera coûteux et ennuyeux de loger un avis d'investissement chaque fois qu'une nouvelle mise de fonds sera effectuée. De plus, on risque fort que les exigences en matière d'avis créent l'impression chez plusieurs investisseurs étrangers que l'intérêt qu'a le gouvernement à obtenir de l'information est effectivement à des fins d'examen même si nul examen n'est possible puisque l'investissement en question n'est pas compris dans les domaines assujettis au pouvoir d'examen. Un tel malentendu est à éviter puisque l'objet de la mesure législative consiste à fournir aux investisseurs étrangers l'assurance qu'ils pourront investir librement au Canada sauf losque l'investissement a un important impact sur la vie économique, industrielle et culturelle des Canadiens.

Nous recommandons donc que les exigences relatives à l'avis presrites par l'article 11 soient limitées aux investissements assujettis au pouvoir d'examen selon l'alinéa (b) de l'aricle 15. Nous reconnaissons que l'application de cette recommandation exigera une définition plus précise des investissements régis par le pouvoir d'examen.

Article 15: La nécessité de préciser le pouvoir d'examen stipulé à l'article 15 est la question la plus centrale compte tenu du genre de changements qu'il y a lieu d'apporter à la Loi canadienne relative à l'examen des investissements étrangers pour dissiper les impressions créées par FIRA et attirer des investissements étrangers au Canada. Il faut qu'il existe une certitude concernant le genre d'investissements étrangers qui toucheront suffisamment la politique nationale et les intérêts nationaux pour être assujettis au pouvoir d'examen. Autrement, les investissements étrangers pourront faire l'objet d'un examen imprévu, ce qui pourrait nuire aux changements fondamentaux et aux changements d'impressions que le gouvernement essaie d'apporter en remplaçant FIRA par la Loi concernant l'investissement au Canada. Nous pensons que le pouvoir d'examen actuel n'est pas suffisamment limité ni assez précis dans sa définition des domaines d'intérêt national qui, selon le Parlement, doivent faire l'objet d'un examen possible. Donc, le projet de loi n'assure pas comme il le faudrait les investisseurs étrangers qu'ils ne seront pas assujettis à un examen imprévu.

Plutôt que de rattacher le pouvoir d'examen à l'activité commerciale prescrite par règlement comme étant liée au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale, comme le

fait l'article 15, nous recommandons vivement que ledit article contienne la liste complète des activités commerciales qui seraient assujetties au pouvoir d'examen. Cette liste devrait être intégrée à la Loi-même par le Parlement et ni le gouverneur en conseil, ni les règlements ne devraient pouvoir y ajouter quoi que ce soit. Nous recommandons que cette liste soit limitée aux types d'activité commerciale spécifiés dans les documents explicatifs déposés en même temps que le projet de loi, soit "l'édition et la distribution de livres et périodiques et la production et la distribution de films". Malgré la possibilité d'ajouter à cette liste pendant le débat parlementaire sur le projet de loi, nous croyons fermement que toute addition devrait être d'une portée limitée et directement reliée aux domaines sensibles du patrimoine culturel ou de l'identité nationale. Toute autre attitude créera de l'incertitude chez les investisseurs étrangers au lieu de leur fournir la stabilité escomptée de la loi relative à l'examen des investissements étrangers. Nous insistons sur le fait qu'il s'agit d'un domaine où il incombe au Parlement de donner le ton plutôt que de laisser le gouvernement de l'heure agir par règlement. Si le gouvernement peut, par règlement, ajouter une activité

commerciale à celles qui sont régies par le pouvoir d'examen, les investisseurs étrangers pourront facilement en conclure que rien n'a été changé par rapport au régime FIRA.

Selon nous, le fait de limiter, comme nous le recommandons, le pouvoir d'examen à des domaines spécifiquement énumérés répondrait mieux à l'objectif du gouvernement qui consiste à rétrécir le champ d'application de tels examens. Dans le document qui expose les points saillants de la Loi concernant l'investissement au Canada (déposé par le Ministre en même temps que le projet de loi), on déclare que la politique gouvernementale compte "exempter de l'examen presque tous les investissements visant la création de nouvelles entreprises au Canada", et dans le cas d'acquisitions, de "limiter l'examen aux acquisitions importantes". Le moyen le plus sûr et le plus efficace de réaliser cet objectif spécifié de rétrécissement du champ d'application de l'examen serait de limiter le pouvoir d'examen aux activités commerciales spécifiquement énumérées.

Nous notons que si cette recommandation est mise en application, la définition de "nouvelle entreprise canadienne" de l'article 3 devra faire l'objet d'une nouvelle rédaction pour tenir compte de ce changement, plus particulièrement à l'alinéa

(b) où elle devra incorporer les domaines d'activité commerciale énumérés et au sujet desquels on se sera entendu concernant l'article 15.

L'article 12 prévoit que l'information à fournir sur les formules d'avis sera prescrite par règlements. Les documents explicatifs déposés en même temps que le projet de loi laissent entendre que ces règlements n'exigeront qu'une formule d'avis simple et directe. Nous jugeons cette mesure nécessaire pour supprimer le plus d'obstacles inutiles possible aux investisseurs étrangers; toutefois, nous insistons sur le point exposé ci-dessus à l'effet que même si la formule est extrêmement simple, seuls les investisseurs assujettis au pouvoir d'examen devraient être tenus de fournir un avis de leurs investissements.

Il importe, selon nous, que les règlements prescrivant la teneur de la formule d'avis soient considérés par le Parlement et fasse l'objet du débat en même temps que les articles visant l'avis. L'incidence négative potentielle des dispositions régissant l'avis sur les investisseurs étrangers ne pourra être

établie qu'en considérant la quantité d'informations exigée par la formule d'avis. Naturellement, nous attendons d'avoir pu étudier cette formule pour exprimer nos commentaires.

Partie IV. Examen

Article 14 et article 28: L'article 14, conjointement avec l'article 28, (Règles sur l'acquisition de contrôle), établit le moment où un investissement est automatiquement assujetti à l'examen. Le principe du projet de loi, c'est que seules les acquisitions de plus grande importance seront examinées sur cette base. La loi serait considérablement améliorée du point de vue technique si les articles 14 et 28 étaient combinés, préférablement en incorporant les dispositions de l'article 28 à celles de l'article 14. La référence d'un article à l'autre, selon la rédaction actuelle, est complexe et malcommode, ce qui ne peut que semer la confusion dans les esprits. Une rédaction plus directe et moins lourde s'impose pour émettre aux investisseurs étrangers des signaux clairs qui susciteront plus de confiance et de certitude en provoquant moins de confusion et d'appréhension.

L'article 14 établit des limites chiffrant l'importance que devront avoir les acquisitions pour être significatives et exiger l'examen. La façon dont les investisseurs étrangers accepteront le principe de l'examen des acquisitions importantes dépendra de l'idée qu'ils se feront de ce qui est raisonnable à cet égard. La limite de 50 millions $ fixée à l'article 14 (4) pour les acquisitions indirectes semble convenable. La limite de 5 millions $ fixée à l'article 14 (3) pour les acquisitions directes et les acquisitions indirectes lorsqu'une compagnie canadienne est la cible principale n'est pas assez élevée et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, en termes commerciaux pratiques, des acquisitions de 5 millions $ ne sont pas importantes. Un investissement de cet ordre n'aura pas de répercussion significative sur l'économie canadienne et, conséquemment, il ne devrait pas justifier l'examen gouvernemental.

Deuxièmement, cette même limite de 5 millions $ était déterminée par FIRA (que l'acquisition directe fasse l'objet d'un examen simplifié ou d'un examen ordinaire). Naturellement, les conséquences de ne pas dépasser la limite de 5 millions $ sont loin d'être les mêmes selon le projet de loi C-15 qu'aux termes

de FIRA. Toutefois, il est fort possible que n'y voyant rien de nouveau, les investisseurs étrangers en concluent que ce projet de loi ne diffère pas suffisamment de FIRA. Nous croyons que plusieurs investisseurs éventuels s'attendent à tout le moins que la limite aux termes de la loi concernant l'investissement au Canada soit plus élevée, ne serait-ce qu'à cause de l'inflation.

Troisièmement, ce seuil de 5 millions $ est un chiffre arbitraire comme le serait, nous le reconnaissons, tout autre chiffre. Toutefois, puisqu'il existe d'autres raisons exposées ci-dessus de choisir des limites plus élevées et nulle raison apparente de choisir la limite de 5 millions $, le fait que toute limite plus élevée serait également choisie arbitrairement ne justifie pas qu'on s'en tienne au seuil arbitraire de 5 millions $.

Basé sur l'information fournie par l'Agence, le nombre et le pourcentage des acquisitions directes et des investissements étrangers qui auraient été exemptés de l'examen si les limites choisies avaient été différentes dans le cas d'acquisitions directes sont exposés ci-dessous.

| Limite assujettissant une acquisition directe à l'examen | Nombre et pourcentage d'acquisitions directes exemptées[1] | | Nombre et pourcentage de tous les investissements étrangers exemptés[2] | |
|---|---|---|---|---|
| | 1982 | 1983 | 1982 | 1983 |
| 5 millions $ | 197<br>79% | 227<br>80% | 679<br>92% | 795<br>92% |
| 10 millions $ | 212<br>85% | 259<br>88% | 694<br>94% | 817<br>95% |
| 15 millions $ | 220<br>88% | 261<br>92% | 702<br>95% | 829<br>96% |
| 20 millions $ | 228<br>92% | 266<br>94% | 712<br>96% | 834<br>97% |
| 25 millions $ | 233<br>94% | 269<br>95% | 715<br>97% | 837<br>97% |

[1] Total des acquisitions directes: 249 en 1982; 382 en 1983.

[2] Total des investissements étrangers: 740 en 1982; 860 en 1983 (entreprises nouvelles, acquisitions directes et indirectes comprises)

Nous remarquons que si le seuil de 5 millions $ fixé par le projet de loi exempte plus de 90 pour cent du total des investissements étrangers, il n'exempte que 80 pour cent des investissements étrangers pour des acquisitions directes. Au seuil de 15 millions $, environ 90 pour cent des acquisitions

directes et 95 pour cent du total des investissements étrangers sont exemptés de l'examen; cela semble plus compatible avec l'objectif qui consiste à limiter l'examen en général.

Quel que soit le seuil choisi, nous croyons que le gouvernement doit fournir des chiffres et des raisons justifiant son choix.

L'article 17 prévoit qu'une demande d'examen contiendra l'information prescrite par règlements. Nous recommandons que ces règlements de même que la quantité d'informations qu'ils exigeront d'un investisseur à fournir soient étudiés en même temps qu'on discute du projet de loi au Parlement. Naturellement, nous réservons nos commentaires tant que nous ne disposerons pas de ces règlements pour étude.

Les articles 20 et 21 énoncent les facteurs ainsi que les critères selon lesquels les investissements étrangers seront examinés. Ils constituent une nette amélioration par rapport au test d'examen applicable aux termes de FIRA. Si cette amélioration annonce aux investisseurs étrangers que la politique gouvernementale a été changée, ce qui compte vraiment, c'est la façon dont sera appliqué le nouveau test portant sur "l'avantage

net" pour le Canada (article 21). Ce qui importe aussi, c'est la façon dont on tiendra compte, dans les décisions visant l'examen, du facteur "contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux" (article 20 (f)).

Les articles 21, 22 et 23, pris ensemble, établissent des échéances et de procédures d'examen plus brèves. C'est là une autre nette amélioration par rapport à FIRA; en effet, ces changements devraient raccourcir les délais prolongés et diminuer l'incertitude que suscitait FIRA bien que, ces récentes années, le processus ait été plus rapide et plus efficace.

L'article 23 crée effectivement un appel au Ministre lui-même lorsque celui-ci a examiné et rejeté une demande d'investissement. Nous ne nous objectons pas à ce que le Ministre reconsidère sa propre décision mais nous recommandons les deux conditions suivantes pour que cet appel soit plus équitable.

Premièrement, si n'étant pas persuadé que l'investissement sera vraisemblablement à l'avantage net du Canada, le Ministre avise le demandeur à cet effet aux termes de l'aricle 23 (1), il

devrait être tenu de fournir à ce dernier les renseignements transmis par l'Agence (conformément à l'article 19) car c'est en se basant sur ces renseignements qu'il aura pris sa décision. Le demandeur devrait être mis au courant de ces renseignements afin de pouvoir corriger toute erreur et d'avoir une occasion de réfuter les objections à sa demande. Une telle procédure assurerait un examen plus équitable. En fournissant lesdits renseignements, le Ministre devrait être tenu de supprimer l'information privilégiée de ce qu'il adresse au demandeur et d'informer celui-ci de la nature générale de l'information supprimée.

Deuxièmement, nous recommandons que le Ministre soit également tenu de déclarer les raisons de son rejet. Ainsi le demandeur saura en quoi sa demande est déficiente et à quels égards elle doit être améliorée, ce qui devrait rendre le processus d'examen plus équitable et plus efficace. De même, si l'appel du demandeur est rejeté et si, aux termes de l'article 23 (3) (b), le Ministre l'avise qu'il n'a pas approuvé l'investissement, le Ministre devrait être tenu de déclarer pourquoi. Cela n'aidera pas le demandeur à en appeler une autre

fois mais on s'assurera ainsi que les décisions du Ministre seront perçues comme étant ouvertes, justes et basées sur des considérations pratiques pouvant être objectivement exposées.

L'article 25 habilite l'Agence à effectuer une surveillance subséquente à l'examen afin de s'assurer qu'il y a observance. Cela ne manquera pas de susciter de l'appréhension chez les investisseurs étrangers puisque l'Agence pourra intervenir aussi fréquemment et aussi longtemps qu'elle le désirera. Une telle surveillance illimitée n'était pas requise par FIRA. En effet, cette dernière s'en remettait plutôt à la négociation entre elle-même et l'investisseur et ce, principalement par le biais d'engagements. Cette dernière approche est bien préférable et moins indiscrète. Elle garantit que l'investisseur connaîtra dès le départ le genre de surveillance à laquelle il sera assujetti et il sera assuré qu'elle ne découlera pas d'une décision gouvernementale arbitraire ni de futurs changements à la politique gouvernementale.

Nous recommandons que l'article 25 soit rédigé à nouveau pour prévoir que les renseignements à des fins de contrôle soient limités à ce que l'investisseur consent à fournir dans ses

engagements. Ceux-ci sont ordinairement négociés avec l'Agence et avec le Ministre. Ni l'Agence ni le Ministre ne devrait être habilités à obtenir unilatéralement et de force de tels renseignements.

Partie V. Règles et présomptions

L'article 26 clarifie et simplifie en général les règles visant le statut canadien comparativement à FIRA, ce qui est une amélioration utile.

Coentreprises: Il faut analyser l'article 26 (1) (c) en tenant compte de la façon dont la loi relative à l'examen des investissements étrangers traitera les coentreprises. Le projet de loi C-15 s'applique clairement et spécifiquement à ce type d'entreprise. Le problème, c'est que des immobilisations périodiques dans un projet de coentreprise peuvent fort bien changer le statut d'un contrôle canadien et transformer une coentreprise contrôlée par des Canadiens en une coentreprise non canadienne ou vice versa. Ce problème est aggravé parce que l'article 26 (1) (c) ajoute une rigidité indue à la question de savoir s'il y a ou s'il n'y a pas de contrôle canadien dans le

cas d'une augmentation ou d'une diminution de propriété ou d'intérêts avec droit de vote.

Dans le domaine énergétique il a fallu, aux termes de la loi actuelle FIRA, promulguer des exemptions aux principes directeurs visant le pétrole et le gaz dans le cas de coentreprises afin de permettre l'activité essentielle, normale et nécessaire à l'exploitation quotidienne de ce type d'entreprise, notamment: collaborations internes, collaborations externes et accords visant l'exploitation conjointe. Une solution semblable sera probablement nécesaire aux termes de la loi concernant l'investissement au Canada et il y aura peut-être lieu de l'appliquer à d'autres secteurs. Nous menons actuellement un sondage auprès de nos membres en vue d'obtenir d'autres exemples et nous croyons que le gouvernement devrait en faire autant au sujet d'autres secteurs pour déterminer si les règles sont équitables et appropriées à ces cas.

L'article 32 (2) établit des règles visant le moment où les investissements sont effectués ou auquel le contrôle a lieu. Nous comprenons que les termes "Un investissment est effectué au moment où" réfèrent à la date de conclusion d'un accord et non à la date prévue pour cette conclusion. Nous suggérons qu'on rédige à nouveau l'article 32 (2) pour clarifier ce point.

Partie VI. Dispositions générales

L'article 35 (2) crée des règlements spéciaux visant le dépôt au Parlement des règlements qui prescrivent les types d'activités commerciales qui seront considérées comme liées au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale et seront conséquemment assujettis au pouvoir d'examen. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous recommandons que ces types d'activité soient spécifiés dans la Loi elle-même qui devrait contenir la liste des activités commerciales visées. Si notre recommandation était mise en pratique, il ne serait pas nécessaire d'édicter des règlements spéciaux concernant le dépôt de règlements relatifs au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale. Toutefois, nous sommes d'accord avec le principe exposé à l'article 35 (2) voulant que les règlements

soient minutieusement analysés par le Parlement avant d'entrer en vigueur. Nous recommandons donc que la Loi exige aux termes de l'article 35 que le Parlement procède à une étude approfondie de tous les règlements découlant de la loi concernant l'investissement au Canada, surtout de ceux qui ont trait aux exigences visant le dépôt de l'avis (article 12) et à la demande d'examen (article 17).

L'article 36 établit, dans l'ensemble, des règlements raisonnables en théorie concernant la protection des renseignements confidentiels. L'alinéa 4 (b) prévoit l'exemption des renseignements contenus dans un engagement relatif à un investissement approuvé. Notre expérience nous a démontré que les engagements contiennent des renseignements commerciaux sensibles dont la divulgation publique peut être préjudiciable à la situation concurrentielle d'une entreprise. De tels renseignements devraient être traités comme étant confidentiels et ne pas être divulgués. Nous recommandons donc que l'exception prévue à l'article 36 (4) (b) soit modifiée pour prévoir qu'en négociant des engagements, l'Agence et le demandeur décident quels renseignements contenus dans ces engagements sont sensibles et devraient être exclus des renseignements pouvant être divulgués aux termes de l'article 36 (4) (b). Pour aider le

demandeur et l'Agence à déterminer quel genre de renseignements contenus dans les engagements sont d'un caractère sensible, nous recommandons que la Loi établisse des critères semblables à ceux dont se sert l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information pour protéger les renseignements commerciaux sensibles. On pourrait encore recourir à des principes directeurs ou des règlements pour établir ces critères.

L'article 37 prévoit que le Ministre peut donner des opinions écrites concernant les conditions d'application de toute disposition de la Loi et le paragraphe 37 (3) prévoit que de telles opinions ministérielles seront exécutoires si elles sont basées sur des renseignements fournis avec exactitude par la personne qui demande l'opinion. Il peut survenir un problème si le Ministre donne une opinion sur une question alors que le Cabinet, et non le Ministre, rend une décision définitive comme dans le cas du pouvoir d'examen prévu par l'article 15. Dans ces cas là, l'opinion du Ministre devrait lier le Cabinet et tant l'article 15 que l'article 37 devraient être rédigés à nouveau à cette fin.

**AUTRES COMMENTAIRES--INVESTISSEURS REMPLAÇANTS**

La pratique administrative de l'Agence d'examen des investissements étrangers a consisté à chercher des investisseurs susceptibles de remplacer le demandeur quand le gouvernement le juge souhaitable. Cela se fait actuellement sur une base discrétionnaire. Plusieurs entreprises jugent cette pratique inconvenable et en souhaitent l'interdiction. Par contre, lors de la réunion du Conseil d'administration de l'AMC à ce sujet, des membres ont manifesté une certaine appréhension concernant une telle interdiction. Si cette pratique est maintenue, la Loi devrait prévoir des règlements ou des principes directeurs que devrait suivre l'Agence dans sa recherche d'investisseurs remplaçants. Cela est nécessaire si l'on veut s'assurer que cet organisme soit perçu comme agissant avec cohérence et équité; de plus, cela éloignera davantage la Loi concernant l'investissement au Canada des problèmes associés à FIRA.

27/02/85

/nr

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to.*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES — TÉMOINS

*From the Canadian Manufacturers' Association:*

Mr. Howard J. Kaufman, Chairman, Investment Canada Task Force;

Mr. R. F. Bonar, Chairman, Legislation Committee;

Mr. Gordon Lloyd, Director, Legislation and Technical Group.

*De l'Association des manufacturiers canadiens:*

M. Howard J. Kaufman, président, Comité de travail sur l'investissement au Canada;

M. R. F. Bonar, président, Comité de la législation;

M. Gordon Lloyd, directeur, Groupe législatif et technique.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, May 1,1985

**Issue No. 7**

**Third Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-15, intituled:
"An Act respecting investment in Canada"

SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 1er mai 1985

**Fascicule nº 7**

**Troisième fascicule concernant:**

La teneur du Projet de loi C-15, intitulé:
«Loi concernant l'investissement au Canada»

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

MAY 2 1985
University of Toronto

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*
The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
Lewis
*MacEachen
(or Frith)
Murray
*Roblin
(or Doody)
Sinclair
Stewart
(*Antigonish-Guysborough*)
Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee*

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Lucier.
(*April 23, 1985*)

The name of the Honourable Senator Barrow substituted for that of the Honourable Senator Turner.
(*April 30 1985*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray
*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

Balfour
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kolber
Lang
Lewis
*MacEachen
(ou Frith)
Murray
*Roblin
(ou Doody)
Sinclair
Stewart
(*Antigonish-Guysborough*)
Walker

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité*

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Lucier.
(*le 23 avril 1985*)

Le nom de l'honorable sénateur Barrow substitué à celui de l'honorable sénateur Turner.
(*le 30 avril 1985*)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, March 13, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du mercredi 13 mars 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 2, 1985

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTH REPORT

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of March 13, 1985, examined the subject-matter of the said Bill and now reports as follows:

On March 20, 1985 the Committee heard from the Honourable Sinclair Stevens, Minister of Regional Industrial Expansion, accompanied by Mr. Paul Labbé, Commissioner; Ms. Ruth Hubbard, Deputy Commissioner; Mr. G. H. Dewhirst, Director General, Policy, Research and Communications Branch; and Mr. T. S. Barton, Senior Legal Advisor, all from the Foreign Investment Review Agency. On April 17, 1985 the Canadian Manufacturers' Association made representation at a public hearing before the Committee. On May 1, 1985, Mr. Clancy Delbarre, from the Scarborough Business Association, appeared in support of a brief from the City of Scarborough.

Written briefs were submitted to the Committee by the Aluminium Company of Canada Limited and The Canadian Advanced Technology Association.

The proposed Act will replace the *Foreign Investment Review Act*. It will create a new agency called Investment Canada to which it gives a legislative mandate to encourage and facilitate investment.

The new agency replaces the present Foreign Investment Review Agency.

Investment by non-Canadians in new businesses will be subject to notification, but in most cases is exempt from review. Direct acquisitions by non-Canadians of businesses in Canada with assets of $5 million or more, will be reviewed by the agency. Indirect acquisitions, resulting from the acquisition of parent companies outside the country, will be reviewed if the Canadian subsidiary so acquired has assets of $50 million or more.

Below these thresholds, the new agency will have authority to review acquisitions or investments to establish new businesses in areas that are "related to Canada's cultural heritage or national identity", if the Governor-in-Council considers a review to be in the public interest.

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 2 mai 1985

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé d'étudier la teneur du Projet de loi C-15 intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada», avant qu'il soit soumis au Sénat, ou toute question s'y rattachant, a, conformément à l'ordre de renvoi du 13 mars 1985, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport comme suit:

Le 20 mars 1985, le Comité a entendu l'honorable Sinclair Stevens, ministre de l'Expansion industrielle régionale, accompagné de M. Paul Labbé, commissaire; de M^me^ Ruth Hubbard, sous-commissaire; de M. G. H. Dewhirst, directeur général, Direction des politiques, de la recherche et des communications; et de M. T. S. Barton, premier conseiller juridique, tous attachés à l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Le 17 avril 1985, l'Association des manufacturiers canadiens a témoigné au cours d'une séance publique du comité. Le 1^er^ mai 1985, M. Clancy Delbarre de la *Scarborough Business Association* a comparu à l'appui du mémoire soumis par la ville de Scarborough.

La société Aluminium du Canada limitée et l'Association canadienne de technologie avancée ont soumis au Comité des mémoires écrits.

Le projet de loi vise à abroger la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* et institute une nouvelle agence appelée Investissement Canada, qui sera chargée d'encourager et de faciliter les investissements.

Le nouvel organisme remplace l'actuelle Agence d'examen de l'investissement étranger.

Les investissements faits par les non-Canadiens dans de nouvelles entreprises feront l'objet d'un avis, mais, dans la plupart des cas, seront exemptés de l'examen. Les entreprises directement acquises au Canada par des non-Canadiens et dont l'actif s'élève à 5 millions de dollars ou plus, feront l'objet d'un examen par l'agence. Les acquisitions indirectes, résultant de l'acquisition de sociétés-mères hors du pays, seront sujettes à l'examen si la filiale canadienne acquise de ce fait possède un actif de 50 millions de dollars ou plus.

En-deçà de ces montants, la nouvelle agence sera autorisée à examiner les acquisitions d'entreprises ou les investissements faits en vue d'établir de nouvelles entreprises dans des domaines qui sont «lié[s] au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale», si le gouverneur en conseil estime une telle étude dans l'intérêt du public.

**Clauses 15 and 35**

Concern was expressed to the Committee that business activities intended to be covered by the phrase "Canada's cultural heritage or national identity" will be defined by Regulation. Some witnesses suggested that Parliament should attempt to define these activities in the Act. The Committee would not go so far, but agreed that Parliament should have some opportunity to consider these regulations.

The Committee considered recommending that the regulations should be subject to a negative resolution provision similar to that found in sections 6 and 7 of *The Canada-Germany Tax Agreement Act, 1982*, c. 156, Statutes of Canada 1980-81-82-83. Meanwhile the government had agreed, during consideration of the Bill by a House of Commons Committee, to amend sub-clause 35(3) to require that such regulations be referred to a Commons Committee. The Minister has also tabled a list of those culturally sensitive industries that he intends to specify in the regulations.

The Committee believes that this action, and the proposed amendment to sub-clause 35(3) should prove to be an adequate response to the concerns mentioned above.

**Clause 14**

Concern was also expressed to the Committee that the $5 million threshold in respect of direct acquisitions is too low. It was represented to the Committee that the threshold should be increased to $10 or $15 million.

Some support for these views was expressed by members of the Committee.

It was noted, however, that the government was being urged with at least equal vigor to reduce the threshold. While it was represented to the Committee that $5 million acquisitions are not significant in practical business terms, this perception is more valid in some regions of the country than in others.

Finally, the Committee noted that the $5 million threshold would have exempted some 80 per cent of the direct acquisitions reviewed by FIRA in 1983. The Committee concluded that the $5 million is appropriate at least for the present.

**Clause 26**

Certain provisions of this clause were criticized in briefs to the Committee. Concern was also expressed by some Senators, and various remedies were suggested.

If less than a majority of shares in a company are owned by Canadians, and the company is not controlled through ownership of its voting interests, the company would be considered Canadian-controlled if two-thirds of its directors are Canadians.

**Articles 15 et 35**

Certains témoins ont dit au Comité qu'ils s'inquiétaient de ce que l'on veuille définir par règlement ce qu'il faut entendre par «patrimoine culturel du Canada» ou «identité nationale», au lieu de laisser ce soin au Parlement. Sans aller aussi loin, le Comité est d'avis que le Parlement devrait avoir l'occasion d'étudier ces règlements.

Le Comité a envisagé de recommander que les règlements en question puissent faire l'objet d'une résolution négative semblable à celles que prévoient les articles 6 et 7 de la *Loi de 1982 sur l'Accord Canada-Allemagne en matière d'impôts*, c. 156, Statuts du Canada 1980-81-82-83. Entre-temps, le gouvernement a convenu, durant l'étude du projet de loi par un comité de la Chambre des communes, de modifier le paragraphe 35(3) pour que de tels règlements soient renvoyés à un comité de la Chambre. Le ministre avait aussi déposé une liste des entreprises particulièrement exposées du point de vue culturel, qu'il entendait désigner dans le règlement.

Le Comité estime que cette mesure, jointe à la modification qu'on entend apporter au paragraphe 35(3), devrait dissiper les inquiétudes dont il a été question plus haut.

**Article 14**

Des témoins ont également dit au Comité que le seuil de 5 millions de dollars fixé au regard des acquisitions directes était trop bas et qu'il faudrait le porter à 10 ou 15 millions de dollars.

Les membres du Comité se sont dit un peu de cet avis.

Il y a lieu de noter, toutefois, que le gouvernement subissait des pressions égales pour réduire le seuil en question. Bien qu'on ait fait valoir au Comité que des acquisitions de l'ordre de 5 millions de dollars ne représentaient pratiquement pas grand-chose en affaires, cette perception vaut davantage dans certaines régions du pays que dans d'autres.

Enfin, le Comité a fait observer que le seuil de 5 millions de dollars aurait permis d'exempter quelque 80 p. 100 des acquisitions directes examinées par l'AEIÉ en 1983. Le Comité a conclu que le seuil en question est approprié, du moins pour l'instant.

**Article 26**

Certaines dispositions de cet article ont été critiquées dans des mémoires présentés au Comité. Quelques sénateurs ont également exprimé des craintes et divers correctifs ont été proposés.

Si moins de la majorité des actions d'une société appartiennent à des Canadiens, et que la majorité des intérêts avec droit de vote soient détenus par des étrangers, la société serait considérée comme une unité sous contrôle canadien si les deux tiers de ses administrateurs sont canadiens.

It was pointed out that other legislation (*Ontario Business Corporations Act* and the *Canadian Business Corporations Act*) have as a criterion a majority Canadian board. It was represented to the Committee that this criterion should be sufficient for the purposes of Bill C-15.

It was also represented to the Committee that the provisions of Bill C-15 in this respect are more restrictive than those under the existing law. Under the existing law such a corporation passes the test if the number of non-Canadian directors does not exceed 20% of the total number of directors. Even if it does exceed 20%, but is less than 50%, the company can still "obtain" an opinion from the Minister that it is not a non-Canadian person, if it can be shown that certain non-Canadian directors do not act in concert.

Although some members of the Committee favoured an amendment which would define as Canadian a company a majority of whose directors were Canadian, this proposal was not acceptable to most members of the Committee. The Committee also noted that the government had responded to concerns expressed by various companies on this matter, by proposing amendments to clauses 26 and 45 which would have the effect of broadening the criteria to make the "special status" attainable by more corporations; and of conferring transitional "grandfather" rights on companies enjoying "Canadian" status by virtue of a minister's opinion under the *Foreign Investment Review Act*.

The Committee has reviewed Bill C-15 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comment to make on the Bill.

Respectfully submitted,

LOWELL MURRAY,
*Chairman.*

Il a été signalé que d'autres lois (*l'Ontario Business Corporations Act* et la *Loi sur la corporation commerciale canadienne*) prennent pour critère un conseil d'administration composé majoritairement de Canadiens. On a fait valoir au Comité que ce critère devrait suffire aux fins du Projet de loi C-15.

On a également représenté au Comité que les dispositions du Projet de loi C-15 à cet égard sont plus restrictives que celles de l'actuelle *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*. Aux termes de cette loi, une société est admise si le nombre des administrateurs non-canadiens ne dépasse pas 20 p. 100 des membres du conseil d'administration. Même si ce pourcentage est dépassé, et pourvu qu'il n'excède pas 50 p. 100, la société peut toujours «obtenir» un avis du ministre disant qu'elle n'est pas une entité non-canadienne, s'il peut être démontré que certains administrateurs non-canadiens n'agissent pas de concert.

Bien que certains membres du Comité aient préconisé un amendement à l'effet de définir comme canadienne toute société dont la majorité des administrateurs sont canadiens, cette proposition n'a pas recueilli l'assentiment de la plupart des membres du Comité. Celui-ci a également remarqué que le gouvernement avait répondu aux craintes exprimées à ce sujet par diverses sociétés en proposant des amendements aux articles 26 et 45 dans le dessein d'élargir les critères visant à faciliter la concession du «statut spécial» à un plus grand nombre de sociétés et à conférer des «droits acquis» transitoires à celles qui jouissent déjà du statut de «sociétés canadiennes» en vertu d'une opinion du ministre émise aux termes de la loi sur l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

Le Comité a étudié le Projet de loi C-15 conformément au mandat qui lui avait été confié et, à l'exception de ce qui précède, n'a aucun commentaire à formuler sur cette mesure législative.

Respectueusement soumis,

*Le président,*
LOWELL MURRAY.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 24, 1985
(8)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:02 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Godfrey, Kolber, Murray, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Turner and Walker. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Anderson, Corbin, Kelly, Molson and Perrault.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated March 13, 1985, resumed its consideration of the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada".

It was—
Ordered, That the Committee meet *in camera*.

At 4:57 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 1, 1985
(9)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 2:58 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Flynn, Murray and Walker. (4)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Anderson, Lucier and Molson.

*In attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

*From the Scarborough Business Association:*

Mr. Clancy Delbarre.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated March 13, 1985, resumed its consideration of the subject-matter of the Bill C-15, intituled: "An Act respecting investment in Canada".

The witness made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Flynn moved that the documents submitted to the Committee by the City of Scarborough be appended to this day's proceedings (*See Appendix "BTC-7-A"*).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 3:21 p.m. it was—
Ordered, That the Committee meet *in camera*.

The Honourable Senator Balfour moved that the Draft Report on the subject-matter of the said Bill be adopted as the Report of the Committee.

The question being put on the motion it was—
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 AVRIL 1985
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à *huis clos* à 16 h 02, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Godfrey, Kolber, Murray, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Turner et Walker. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Corbin, Kelly, Molson et Perrault.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le comité reprend son étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada».

Il est ordonné:
Que le comité se réunisse à *huis clos*.

A 16 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 1er MAI 1985
(9)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 58, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Flynn, Murray et Walker. (4)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Lucier et Molson.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

*La Scarborough Business Association:*

M. Clancy Delbarre.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le comité reprend son étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi concernant l'investissement au Canada».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Flynn propose que les documents présentés au comité par la ville de Scarborough soient annexés aux délibérations de ce jour (*voir Annexe «BTC-7-A»*).

La question, mise aux voix, est adoptée.

A 15 h 21 il est ordonné:
Que le comité se réunisse à *huis clos*.

L'honorable sénateur Balfour propose que le projet de rapport sur la teneur du projet de loi soit adopté comme rapport du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 3:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 15 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à novuelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 1, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3 p.m. to consider the subject matter of Bill C-15, respecting investment in Canada.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is continuing its pre-study of Bill C-15, respecting investment in Canada.

Our witness today was to have been Mr. John Morand, Commissioner of Economic Development from the City of Scarborough. I am still hopeful that Mr. Morand will arrive before we have completed our meeting. He was probably acting on the assumption that the Senate sitting would last longer than it did this afternoon, and, as you know, this committee was convened when the Senate rose.

Mr. Morand had asked the Scarborough Business Association to have a representative here today to support him and to support the views of the City of Scarborough. Fortunately, Mr. Clancy Delbarre, the representative of the Scarborough Business Association, is here. In the absence of Mr. Morand, he is prepared to open the discussion this afternoon by making some introductory remarks about the bill and his association's position on the bill. He will then answer questions relating to the brief. You have copies of Mr. Morand's brief, and I take it that the Scarborough Business Association supports the brief submitted by the city.

Mr. Delbarre, would you care to make some opening remarks?

**Mr. Clancy Delbarre, Representative, Scarborough Business Association:** Yes. The position of business people in Scarborough is simply that, while we agree that Canada should encourage foreign investment, we also feel that Canada should not be for sale. Those are broad terms, but we think a fine line should be drawn between those two objectives.

We also believe that the various government bodies at the municipal, regional, provincial and federal levels should undertake activities in this area to encourage foreign investors. We are concerned that perhaps there is a lack of co-ordination among the various government bodies. Since all of these levels of government have a common objective, we think there should be some form of co-ordination of their activities. However, that may be too cumbersome to accomplish. If it were accomplished, however, it would put an end to people working in different directions and perhaps even inflicting some roadblocks on each other because of the lack of co-ordination.

That covers the main points this association would like to make as far as Mr. Morand's brief is concerned. We agree, substantially, with what Mr. Morand has stated in his brief.

There is a point concerning the subject of technology transfers that we feel should be emphasized. Encouraging foreign investment is a worthy goal; the question is how that investment should take place in terms of whether it should be done

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1er mai 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-15, «Loi concernant l'investissement au Canada».

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le comité poursuit son étude préliminaire du projet de loi C-15, «Loi concernant l'investissement au Canada».

Nous attendions aujourd'hui M. John Morand, commissaire au développement économique de la ville de Scarborough. J'espère qu'il arrivera avant la fin de la séance. Il a probablement présumé que le Sénat siégerait plus longtemps cet après-midi étant donné, comme vous le savez, que notre comité s'est réuni après l'ajournement des travaux du Sénat.

M. Morand avait demandé à la Scarborough Business Association d'envoyer un de ses représentants ici aujourd'hui pour l'appuyer et faire valoir les vues de la ville de Scarborough. Heureusement, M. Clancy Delbarre, le représentant de l'Association, est parmi nous. En l'absence de M. Morand, il est disposé à amorcer la discussion de cet après-midi et à faire un exposé préliminaire sur le projet de loi et sur ce qu'en pense son association. Il répondra ensuite aux questions portant sur le mémoire. Vous en avez tous un exemplaire et j'imagine que la Scarborough Business Association y souscrit, puisqu'il émane du conseil municipal de l'endroit.

Monsieur Delbarre, désirez-vous faire un exposé préliminaire?

**M. Clancy Delbarre, représentant de la Scarborough Business Association:** Oui. Les gens d'affaires de Scarborough croient tout simplement que si le Canada doit encourager l'investissement étranger, le pays n'est quand même pas à vendre. Ce sont des notions bien générales, mais nous pensons qu'il faut faire la distinction entre les deux.

Nous croyons aussi que les différents organismes publics des niveaux municipal, régional, provincial et fédéral devraient mettre sur pied des programmes visant à encourager les investisseurs étrangers. Nous craignons qu'il y ait un manque de coordination entre eux. Étant donné que tous les paliers de gouvernement ont un objectif commun, nous estimons qu'ils devraient en quelque sorte coordonner leurs activités. Il se peut cependant que les mécanismes de coordination soient assez difficiles à mettre en place. Pourtant, s'ils existaient, les gens ne se lanceraient pas tous dans des directions différentes et n'iraient pas jusqu'à se barrer mutuellement la route par manque d'organisation.

Voilà, dans les grandes lignes, ce que l'association veut faire valoir, d'après le mémoire de M. Morand. Dans l'ensemble, nous en approuvons le contenu.

Il y a un point au sujet des transferts de technologie sur lequel nous estimons qu'il faut insister. Il est louable d'encourager l'investissement étranger; mais il s'agit de savoir la forme qu'il doit prendre, s'il servira à la mise sur pied d'une nouvelle

[*Text*]

by starting a new venture, acquiring a Canadian company or whether, in fact, that investment can be encouraged to follow the lines of technology transfer in terms of licences to existing Canadian businesses.

Those are the basic points I wish to make.

**Senator Buckwold:** I appreciate the recommendations and suggestions we have heard today. The problem is, of course, basically a constitutional one in regard to the relationship with the federal and local government authorities. Although I am sure many indirect contacts are made, the provinces very often resent the federal government dealing directly with local government councils. On the other hand, I am sure ministers would be very pleased to receive representations from local or regional governments and, presumably, would respond in a positive way. The chairman may have something else to say in that regard.

**The Chairman:** Are there any further questions on Mr. Delbarre's comments or about the brief from the City of Scarborough, which he is here to support?

**Mr. Delbarre:** May I make another comment?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Delbarre:** In view of the difficulty of a federal body being able to communicate at the municipal level, could representations be made directly by an association such as ours, that is, the Scarborough Business Association?

**Senator Buckwold:** I can only speak for myself, but I don't see any reason why not. I am merely talking about the direct relationship between the governments at a level of government which is basically the responsibility of the provinces.

**Senator Anderson:** It is to encourage all business, as I understand, Canadian as well as foreign.

**The Chairman:** This brief from the city says that one of the prime goals of the minister should be to "assist Canadian business to exploit opportunities for investment and technological advancement." It also says that there should be more Canadian research and development through a sectoral approach to Canadian research and development using grants and tax incentives with the focus being on small business and new entrepreneurial technology creators and users.

Is what is being suggested here that the government should somehow discriminate in its R&D grants and incentives as between Canadian-owned and foreign-owned enterprises?

**Mr. Delbarre:** I understand that is a difficult situation. We are, nonetheless, Canadians and think of Canada. In fact, if there is any bias to be shown, it should be shown towards established Canadian businesses as opposed to a foreign firm wishing to start up a venture in Canada.

[*Traduction*]

entreprise, à l'acquisition d'une entreprise canadienne, ou s'il sera orienté vers le transfert de technologie par l'octroi de permis à des entreprises canadiennes existantes.

Voilà les principaux points dont je veux vous parler.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis sensible aux recommandations et aux propositions que nous avons entendues aujourd'hui. Le problème est fondamentalement constitutionnel pour ce qui est des rapports avec les autorités des administrations fédérale et locale. Je suis sûr que beaucoup d'échanges indirects se font même si, souvent, les provinces détestent que le gouvernement fédéral traite directement les conseils municipaux. En revanche, je suis certain que les ministres fédéraux seraient très heureux de recevoir des représentations de la part des administrations locales ou régionales et, vraisemblablement, ils y réagiraient de façon positive. Le président a peut-être quelque chose à ajouter là-dessus.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser au sujet des observations de M. Delbarre ou du mémoire de la ville de Scarborough qu'il est venu défendre?

**M. Delbarre:** Puis-je ajouter quelque chose?

**Le président:** Mais certainement.

**M. Delbarre:** Comme il est difficile pour un organisme fédéral de communiquer avec les administrations municipales, les représentations pourraient-elles être faites directement par une association comme la nôtre, la Scarborough Business Association?

**Le sénateur Buckwold:** Je ne peux me prononcer au nom des principaux intéressés, mais personnellement, je n'y vois pas d'objection. Je parle simplement des rapports directs entre les gouvernements à un palier qui est essentiellement du ressort des provinces.

**Le sénateur Anderson:** Il est question d'encourager toutes les entreprises, si je comprends bien, tant canadiennes qu'étrangères.

**Le président:** Dans le mémoire présenté par la ville, on dit que l'un des principaux objectifs du ministre devrait être «d'aider les entreprises canadiennes à tirer parti des possibilités d'investissement et du développement technologique». On ajoute qu'il faudrait intensifier la recherche et le développement au Canada en prévoyant des subventions et des stimulants fiscaux accordés sur une base sélective, notamment aux petites entreprises et aux créateurs et utilisateurs de nouvelles technologies.

Est-ce à dire que le gouvernement devrait distinguer d'une certaine façon les encouragements et subventions à la recherche et au développement selon qu'ils sont consentis à des entreprises canadiennes ou étrangères?

**M. Delbarre:** C'est une question épineuse. Cela dit, nous sommes Canadiens et nous pensons aux intérêts du Canada. En fait, s'il doit y avoir du favoritisme, que ce soit à l'égard d'entreprises canadiennes déjà établies plutôt qu'au profit de sociétés étrangères qui souhaitent se lancer en affaires au Canada.

[*Text*]

**The Chairman:** The different tax treatment as between Canadian-owned and foreign-owned companies, if I may make a non-partisan remark, seems to be what has got us into some trouble already in this country. I am just wondering what the City of Scarborough has in mind. Under the heading "Analysis and Comments" paragraph (b) reads:

> One of the Minister's prime goals should be to "assist Canadian business to exploit opportunities for investment and technological advancement". This could be done as was suggested by the Council of Canada in Report 37 "Canadian Industrial Development"—

There is a word missing in that sentence and I suspect that the word that is missing is "Science." I believe it is the Science Council of Canada Report 37 that is being referred to. It continues:

> —by encouraging more Canadian Research and Development through a sectoral approach to Canadian Research and Development using grants and tax incentives with the focus being on small business and new entrepreneurial technology creators and users.

Later on in the brief, the City of Scarborough seems to favour the input of technology transfer. At page 3, speaking about the review process, the brief reads:

> Which investments are to be reviewed becomes the focus of discussion on this proposed legislation. The main question is not the dollar volume of the proposed transaction but rather the impact of the proposed transaction on the following areas:

And the areas are then listed, with (g) being technology transfer. That may be lifted directly from the bill.

Do you have any comments on that, Mr. Delbarre?

**Mr. Delbarre:** I can only speak in this regard on behalf of the Scarborough Business Association. The question is whether the mechanisms in Investment Canada can in some way focus on encouraging technology transfer on the part of a foreign investor. It may be that such technology transfer would present opportunities for existing Canadian businesses, many of them small, to expand. There may be the opportunity for such businesses to enter into a licensing relationship with the foreign investor as opposed to the foreign investor coming into Canada and starting up a business of its own.

Members of the small business community simply do not have the resources to keep abreast of what may or may not be available. A small tool and die manufacturer in Scarborough, for example, may not be aware that a foreign investor is proposing to set up a similar type of operation in Canada but on a much larger scale. If the existing company in Scarborough had knowledge of such a proposal, it is quite possible that an agreement could be entered into between the Canadian and

[*Traduction*]

**Le président:** Si je puis me permettre une remarque impartiale, le fait que les dispositions fiscales diffèrent selon qu'il s'agit d'entreprises appartenant à des intérêts canadiens ou de sociétés de souche étrangère semble être à l'origine de certains des problèmes que nous connaissons actuellement au Canada. Je me demande simplement ce que la ville de Scarborough a en tête. Sous la rubrique «Observations détaillées», on peut lire ce qui suit, à l'alinéa *b*):

> Un de ses principaux objectifs devrait être «d'aider les entreprises canadiennes à tirer parti des possibilités d'investissement et du développement technologique». Pour réaliser cet objectif, il pourrait, comme le propose le Conseil des sciences du Canada dans son Rapport 37 «Le développement industriel au Canada» . . .

Il manque un mot dans la version anglaise et il s'agit vraisemblablement du mot «Science». Il est question ici du Rapport 37 du Conseil des sciences du Canada. Le texte continue en ces termes:

> . . . favoriser l'expansion des travaux de recherche et de développement au Canada, en prévoyant des subventions et des stimulants fiscaux accordés sur une base sélective, notamment aux petites entreprises et aux créateurs et utilisateurs de nouvelles inventions technologiques.

Plus loin dans son mémoire, la Ville de Scarborough semble favoriser les échanges technologiques. A la page 3, dans la partie qui porte sur l'examen des investissements, on peut lire ce qui suit:

> La question qui se pose à l'égard des dispositions prévues par le projet de loi à ce sujet concerne la nature des investissements qui doivent faire l'objet d'un examen. Ce qui compte, ce n'est pas la valeur monétaire de la transaction proposée, mais bien ses répercussions dans les domaines suivants: . . .

On énumère ensuite les domaines en question, et le point *g*) concerne les transferts technologiques. Cela s'inspire peut-être directement du projet de loi.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet, monsieur Delbarre?

**M. Delbarre:** À ce chapitre, je ne peux parler qu'au nom de la Scarborough Business Association. La question est de savoir si Investissement Canada pourra d'une certaine façon inciter les investisseurs étrangers à participer à l'échange technologique. Il se peut que l'échange technologique permette à des entreprises canadiennes qui sont déjà en place et dont beaucoup sont petites d'élargir leurs activités. Celles-ci pourraient peut-être devenir des concessionnaires de l'investisseur étranger au lieu de voir ce dernier venir établir sa propre entreprise au Canada.

Les propriétaires de petites entreprises n'ont tout simplement pas les ressources nécessaires pour se tenir au fait des occcasions qui se présentent. Ainsi, un petit fabricant d'outils de Scarborough ne sait peut-être pas qu'un investisseur étranger envisage d'établir une entreprise semblable au Canada, mais sur une échelle beaucoup plus grande. Si la compagnie de Scarborough était au courant de ce projet, elle pourrait fort probablement en arriver à une entente avec la société étran-

[*Text*]

foreign company whereby the foreign investor would invest in the existing Canadian company, along with an assignment of the licence for that technology in Canada. In that way, both parties would benefit.

**The Chairman:** That is an argument, I take it, in support of the notification process; that is, that the agency must be notified of proposed foreign investments and that that information must be conveyed to other levels of government.

**Mr. Delbarre:** Yes. I realize that that is very difficult to achieve on a formal communication basis. It may be that there is some informal mechanism whereby the foreign investor seeking approval for entry into Canada can be encouraged to seek out a Canadian partner or licensee.

**The Chairman:** Most new investments would be exempt under the legislation, Mr. Delbarre. Direct acquisitions of over $5 million would be subject to review. New investments are subject to notification, not necessarily to a review by the agency.

Senator Anderson, I believe, has a question.

**Senator Anderson:** Would it not be part of the function of the Scarborough Business Association to keep abreast of these developments and inform its member companies in that regard?

**Mr. Delbarre:** Yes, and we do that to the extent that we are informed of what is taking place.

**Senator Anderson:** It would be difficult to make it mandatory under the legislation that all business associations across the country be notified of every prospective investment. It seems to me that the associations themselves would have to keep abreast of these developments.

**Mr. Delbarre:** We are not suggesting the impossible. Some of these matters touch on the question of technology transfer, and we do not know how to resolve that situation.

**Senator Buckwold:** Are you generally in support of the philosophy of the bill?

**Mr. Delbarre:** Yes. We are merely commenting from the very narrow view of a small businessman in Scarborough. Our association members are predominantly small business people. While they are not in the league of General Motors, they would like the opportunity to at least be on equal footing with the foreign investor.

**Senator Molson:** Is it your view that there is a better way of disseminating information in respect of these investment moves? It does not strike me that you have a concrete suggestion on how the small business community can be better informed in terms of proposed foreign investments in Canada. I do not get the feeling that you have a concrete suggestion in that regard.

**Mr. Delbarre:** I concede that point. I believe that associations such as ours probably do more by way of advising our members through newsletters; but then again, the question becomes one of how we garner that information.

[*Traduction*]

gère aux termes de laquelle cette dernière investirait dans la compagnie canadienne et lui accorderait le droit d'utiliser sa technologie au Canada. Ce genre d'accord serait avantageux pour les deux parties.

**Le président:** Je présume que c'est là un argument favorable à l'avis d'investissement; en d'autres mots, les projets d'investissement étrangers doivent être annoncés à l'avance et ces renseignements doivent être communiqués aux autres paliers de gouvernement.

**M. Delbarre:** C'est cela. Je reconnais toutefois qu'il est très difficile d'y parvenir dans un cadre de communication officiel. Il y a peut-être des moyens officieux d'inciter les investisseurs étrangers souhaitant obtenir l'autorisation d'établir leurs entreprises au Canada à trouver un concessionnaire ou un partenaire canadien.

**Le président:** La plupart des nouveaux investissements ne seraient pas visés par la loi, cher monsieur. Les acquisitions directes de plus de 5 millions de dollars feraient l'objet d'un examen. Cela dit, les nouveaux investissements devraient être annoncés, mais pas nécessairement faire l'objet d'un examen par l'agence.

Je pense que le sénateur Anderson a une question.

**Le sénateur Anderson:** La Scarborough Business Association n'a-t-elle pas entre autres fonctions celle de se tenir au fait de ces projets et d'en informer ses membres?

**M. Delbarre:** Oui, dans la mesure où elle est informé de ce qui se passe.

**Le sénateur Anderson:** Il serait difficile de prévoir dans la loi l'obligation d'avertir toutes les associations d'affaires du pays de tout investissement projeté. Il me semble que ce serait plutôt à elles de se tenir informées.

**M. Delbarre:** Nous ne demandons pas l'impossible. Dans certains cas, il s'agit de transferts de technologie et ce problème nous dépasse complètement.

**Le sénateur Buckwold:** De façon générale, appuyez-vous le principe de base du projet de loi?

**M. Delbarre:** Oui. Nos observations se limitent à l'optique très restreinte du petit homme d'affaires de Scarborough. Notre association est surtout composée de petits hommes d'affaires. Leurs entreprises n'ont pas la même envergure que General Motors, mais ils aimeraient quand même être au moins sur un pied d'égalité avec les investisseurs étrangers.

**Le sénateur Molson:** Croyez-vous qu'il existe un meilleur moyen de diffuser l'information sur les investissements projetés? J'ai l'impression que vous n'avez aucune suggestion concrète à faire sur la façon de mieux informer les petites entreprises des investissements que les sociétés étrangères se proposent de faire au Canada.

**M. Delbarre:** Je vous le concède. Le mieux que puissent faire des associations comme la nôtre est probablement d'informer leurs membres au moyen de bulletins d'information; mais

[*Text*]

I know that the Department of Regional Industrial Expansion disseminates information that we obtain. There is another publication called *The Canada Commerce Report* and there are a number of others that are involved with the trade representatives. We try to garner that information to the best of our ability and disseminate it to our members; but it is a difficult task. We are not suggesting that we have an answer to that task or whether, in fact, the proposed bill has any way of addressing it.

**Senator Molson:** There are no means, really, whereby the department can in this case pass on information unless the investment comes under review. Is that not so? That is part of the difficulty.

**Mr. Delbarre:** Yes, exactly.

**Senator Molson:** It does not become a matter for news or information unless it comes under review.

**Senator Buckwold:** It does not come under review, I gather, unless the assets of the company being taken over amount to $5 million or more. It means that smaller transactions could take place without the government being aware of it.

**Senator Anderson:** But I believe it can be drawn to the minister's attention.

**Mr. Delbarre:** This mechanism may be the right means to answer our dilemma. However, we may have to seek other areas, perhaps other areas of the federal government in the trade sector, that could be of assistance to us. But it is not our intention to make it more difficult for foreign investment than is suggested in this bill. We make the broad distinction that, on the other hand, there should be some foreign investment restrictions, or some form of control over the larger investments, in that we do not feel that we should make all of our resources available to foreign investors. Speaking on behalf of the business association, our view is probably narrow in the sense that we are looking at the impact on smaller businesses; but we do not say that we should extend the bill to that level.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Delbarre. I appreciate that you were expected to appear in a supporting rather than a starring role this afternoon, and I appreciate your help.

With the approval of the committee, I would suggest that we append the written submission, which we have received in both languages from the Economic Development Department of the City of Scarborough, to the verbatim report of today's proceedings. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

(*For text of written submission, see Appendix BTC 7A.*)

**The Chairman:** Thank you, Mr. Delbarre. I would like to ask honourable senators to remain behind for a moment to discuss a matter *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[*Traduction*]

là encore, la question est de savoir comment trouver l'information.

Je sais que l'information que nous obtenons est diffusée par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Il publie notamment une revue intitulée «Commerce Canada» et certaines autres qui parlent des représentants commerciaux. Nous essayons le plus possible de nous procurer cette information et de la diffuser à nos membres, mais c'est difficile. Nous ne prétendons pas avoir la réponse à ce problème ni même, en fait, que le projet de loi est de nature à y remédier.

**Le sénateur Molson:** Dans ce cas-ci, le ministère n'a vraiment aucun moyen de vous communiquer l'information si l'investissement en question ne fait pas l'objet d'un examen, n'est-ce pas? Voilà une partie du problème.

**M. Delbarre:** Exactement.

**Le sénateur Molson:** L'investissement n'est pas annoncé et aucune information n'est communiquée à son sujet s'il n'a pas fait l'objet d'un examen.

**Le sénateur Buckwold:** Si j'ai bien compris, l'investissement ne fait l'objet d'un examen que si les avoirs que la compagnie canadienne acquise s'élèvent au moins à cinq millions de dollars. Cela signifie que des transactions moins importantes peuvent avoir lieu sans que le gouvernement ne le sache.

**Le sénateur Anderson:** Mais je crois qu'il est possible de les signaler au ministre.

**M. Delbarre:** Ce mécanisme pourrait être la solution à notre dilemme. Cependant, il se peut que nous devions chercher d'autres services, peut-être des services du gouvernement fédéral dans le secteur commercial, susceptibles de nous aider. Mais nous n'avons pas l'intention de rendre l'investissement étranger plus difficile que ne le prévoit le projet de loi. Par contre, nous faisons une distinction générale, à savoir que l'investissement étranger devrait être restreint dans une certaine mesure ou contrôlé lorsqu'il est considérable; à notre avis, nous ne devrions pas mettre toutes nos ressources à la disposition des investisseurs étrangers. Du point de vue des hommes d'affaires, nos vues sont probablement étroites étant donné que nous pensons surtout à l'impact du projet de loi sur les petites entreprises; cependant, nous ne prétendons pas qu'il faudrait prévoir leur cas dans le projet de loi.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Delbarre. Je sais que vous étiez censé jouer un rôle de soutien aujourd'hui et non le rôle principal et je vous suis reconnaissant de votre aide.

Avec la permission du comité, je propose que soit annexé en appendice à nos délibérations d'aujourd'hui le mémoire écrit du service de l'expansion économique de la Ville de Scarborough, que nous avons reçus dans les deux langues officielles. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

(*Le texte du mémoire figure à l'Appendice BTC 7A.*)

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Delbarre. Je demanderais aux honorables sénateurs de rester encore un moment pour discuter à huis clos d'une autre affaire.

La séance se poursuit à huis clos.

APPENDIX "BTC-7-A"

# SUBMISSION

# TO

# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON

# BANKING, TRADE AND COMMERCE

**Submitted:** May 1, 1985

**Submitted by:** City of Scarborough
Economic Development Department

"INDUSTRY GOES WHERE IT IS INVITED AND STAYS AND EXPANDS WHERE IT IS WELL TREATED"

BACKGROUND

All levels of government, private firms, financial institutions, utilities consultants and a host of entrepreneurs are involved in one way or another in attracting new investment to Canada to create jobs. Bill C-15 - "An Act Respecting Investment in Canada" has been designed to replace "The Foreign Investment Review Act with legislation designed to recognize that increased capital and technology would benefit Canada ... and to encourage investment in Canada by Canadians and non-Canadians that contributes to economic growth and employment opportunities and to provide for the review of significant investments in Canada by non-Canadians in order to ensure such benefits to Canada."

ANALYSIS AND COMMENTS

1.1.0 Part I -- Organization and Mandate

1.1.1. Section 5. (1) -

sets out the Minister's mandate and we would make the following comments:

a) The Minister should seek aid and support from labour, the business community, educators and concerned citizens as well as his officials on ways and means that he uses to "encourage business investment ....."

b) One of the Minister's prime goals should be to "assist Canadian business to exploit opportunities for investment and technological advancement". This could be done as was suggested by the Council of Canada in Report 37 "Canadian Industrial Development" by encouraging more Canadian Research and Development through a sectoral approach to Canadian Research and Development using grants and tax incentives with the focus being on small business and new entrepreneurial technology creators and users.

c) Without appropriate information and analysis, the Minister and his officials will be unable to

make informed decisions. The building of a domestic and international investment data base must be high on the list of priorities.

Only with current well researched comparative information can informed decisions be made.

d) This section represents one of the major mandates under the proposed Act and the emphasis should be placed on helping existing Canadian owned and controlled companies receiving "investment information services and other investment services to facilitate economic growth in Canada."

The Minister's officials should act as marriage brokers bringing investment funds from private enterprise together with Canadian business opportunities and matching foreign technology to Canadian companies that can manufacture in Canada using Canadian labour.

With the current value of the Canadian dollar, the 25% difference in productivity between Canada and the U.S. would be overcome and Canadian businesses could develop large exports to the United States.

There should be close co-operation between a number of Ministries on this section of the propose legislation including External Affairs, Trade and Regional Expansion.

e) Where the Minister undertakes to ...."assist in the development of industrial and economic policies that affect investment in Canada" one of the major groups that should be consulted would be the other three levels of government those being, provincial, regional and municipal.

The consultative process should be public and wide ranging with feed back to them.

1.1.2 The appropriate Minister should also attempt to rationalize the various programs in place at the municipal, regional/metropolitan, provincial and federal levels to make certain that maximum benefit is obtained from the current infrastructure at the various levels of government, for individuals, organizations who go to the trouble of providing comments or briefs.

2.0.0. Part II - Exemptions

2.0.1. We believe that close scrutiny must be paid to the suggested exemptions and that the prime goal of any exemption from the Act would be to achieve the goals set out in Part I, section 5 (1) a - g (see comments above).

3.0.0. Part III - Notification

3.0.1. This section that makes all investments by non-Canadians reportable to the Minister is important from an information standpoint as well as for the protection of existing Canadian controlled industry.

3.1.1. It is essential that a clear concise method of notification to and response from the Federal government be established to allow investors to plan the time required in order to establish a new business or receive a positive or negative response to whether or not the transaction is reviewable.

3.2.1. It is essential that the rules be clear, concise, public and be followed with equal treatment to all applicants. The most important factor in any investment decision is certainty. The investor must be able to rely on the rules.

4.0.0. Review

4.0.1. Which investments are to be reviewed becomes the focus of discussion on this proposed legislation. The main question is not the dollar volume of the proposed transaction but rather the impact of the proposed transaction on the following areas:

a) job creation
b) export development
c) world product mandating
d) Federal, provincial and municipal investment goals
e) competition internally and externally
f) degree of Canadian participation.
g) technology transfer

4.1.1. Once an investment has been approved by Cabinet a monitoring system should track the success or failure of the investment with particular interest being the undertakings made by the investors.

This tracking should form part of the investmen data base and will aid officials and the minist in planning future investment initiatives.

4.0.0. Part VI - General

4.0.1 Section 36 (3) Privileged information should clearly cover the situation where a local agent or member of municipal staff who helps an invest prospect file his notification is able to, on permission/authorization of the client obtain the same information as the applicant on the current status of the application.

This is particularly applicable where the clien is from overseas and phones the local economic development department for information on his application only to be told that the individual who is helping him file in Canada, can't obtain the information.

4.0.2 Section 37 - Written Opinion is a positive step in that the potential investor is now able to obtain an opinion prior to finalizing an application which can be relied upon during the application process.

This enables potential investors to obtain additional financing or complete licensing or technology transfer arrangements while applying under the Act.

APPENDICE «BC-7-A»

# SOUMISSION

## AU COMITÉ SÉNATORIAL

## PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Soumis: Le 1er mai 1985

Soumis par: Ville de Scarborough
Service de l'expansion économique

"L'INDUSTRIE VA CHEZ QUI L'INVITE ET Y RESTE ET CROIT QUAND ELLE EST BIEN TRAITEE"

## REMARQUES GÉNÉRALES

Les différents paliers de gouvernement, les entreprises privées, les établissements financiers, les conseillers en matière de services publics et de nombreux entrepreneurs tentent tous de quelque façon d'attirer de nouveaux investissements au Canada en vue de créer des emplois. Le projet de loi C-15, Loi concernant l'investissement au Canada, a été conçu pour remplacer la Loi sur l'examen de l'investissement étranger de manière à reconnaître "qu'une augmentation du capital et que le développement de la technologie apporteraient des avantages au Canada..." et "d'une part, à encourager les investissements au Canada par des Canadiens et des non-Canadiens qui contribueront à la croissance de l'économie et à la création d'emplois et, d'autre part, à instaurer l'examen des investissements importants effectués au Canada par des non-Canadiens afin de garantir ces avantages."

## OBSERVATIONS DÉTAILLÉES

1.1.0 Partie I - Organisation et mandat
1.1.1. Paragraphe 5(1)

Le mandat du Ministre, tel qu'il est décrit dans ce paragraphe, appelle un certain nombre d'observations.

a) Le Ministre devrait rechercher l'aide, non seulement des fonctionnaires, mais aussi des organisations syndicales, des milieux des affaires, des éducateurs et des particuliers intéressés pour décider des moyens à prendre pour encourager l'investissement ..."

b) Un de ses principaux objectifs devrait être "d'aider les entreprises canadiennes à tirer parti des possibilités d'investissement et du développement technologique". Pour réaliser cet objectif, il pourrait, comme le propose le Conseil des sciences du Canada dans son Rapport 37 "Le développement industriel au Canada", favoriser l'expansion des travaux de recherche et de développement au Canada, en prévoyant des subventions et des stimulants fiscaux accordés sur une base sélective, notamment aux petites entreprises et aux créateurs et utilisateurs de nouvelles inventions technologiques.

c) S'ils n'ont pas accès aux renseignements et aux études nécessaires, le Ministre et les fonctionnaires ne seront pas en mesure de prendre des décisions éclairées. Aussi la création d'une base de données sur les investissements canadiens et étrangers doit-elle figurer au premier rang de l'échelle des priorités. C'est seulement à partir de données comparatives, à jour et bien documentées que l'on peut prendre des décisions éclairées.

d) Cette disposition énonce un des principaux aspects du mandat conféré en vertu du projet de loi, et l'aide prévue à cet égard devrait viser principalement à ce que les entreprises existantes appartenant à des Canadiens ou contrôlées par des Canadiens puissent recevoir "des services, notamment d'information, en matière d'investissement afin de favoriser la croissance économique du Canada".

Les fonctionnaires du ministère devraient jouer le rôle d'entremetteurs en vue de marier les investissements privés aux entreprises canadiennes de même que la technologie

étrangère aux fabricants canadiens pouvant en réaliser l'application au Canada avec de la main-d'oeuvre canadienne.

La valeur actuelle du dollar canadien permettrait de combler l'écart de 25% entre notre productivité et celle des Etats-Unis et assurerait aux entreprises canadiennes d'importants débouchés sur le marché américain.

Cette disposition du projet de loi exige une étroite collaboration entre divers ministères, notamment celui des Affaires extérieures, celui de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Expansion économique régionale.

e) Les efforts du ministre pour "aider à l'élaboration des politiques en matières industrielles et économiques qui influencent l'investissement au Canada" devraient être fondés notamment sur la consultation avec les trois autres niveaux de gouvernement: provincial, régional et municipal.

Il faudrait prévoir un vaste processus de consultation publique dont les résultats pourraient être communiqués aux divers paliers de gouvernement.

1.1.2 Le ministre compétent devrait, par ailleurs, chercher à rationaliser les divers programmes en place aux niveaux municipal, régional, provincial et fédéral, afin d'assurer aux particuliers et aux groupes qui se donnent la peine de présenter des observations ou des mémoires le meilleur service possible.

2.0.0. Partie II - Exemptions

2.0.1 Nous estimons qu'il faut examiner attentivement les exemptions proposées et veiller à ce que le but principal de toute exemption prévue par la Loi soit de réaliser les objectifs énoncés à la partie I, aux alinéas 5(1)a)-g) (voir les observations ci-dessus).

3.0.0. Partie III - Avis d'investissement

3.0.1. La disposition qui stipule que tous les investissements faits par des non-Canadiens doivent être signalés au ministre est importante sur le plan aussi bien de l'information que de la protection des entreprises existantes sous contrôle canadien.

3.1.1. Il est essentiel d'établir un mécanisme clair et concis pour la présentation d'avis d'investissement au gouvernement fédéral et pour l'obtention de réponses de ce dernier, afin que les investisseurs aient une bonne idée du temps qu'il faut pour établir une nouvelle entreprise ou pour savoir si une transaction doit faire l'objet d'un examen.

3.2.1. Il est essentiel que les règles soient énoncées de façon claire, concise et publique et qu'elles soient appliquées de manière à assurer un traitement équitable pour tous. L'incertitude est le plus grand obstacle à toute décision en matière d'investissement. Il ne doit y avoir aucun doute quant aux règles à suivre.

4.0.0 Examen des investissements

4.0.1 La question qui se pose à l'égard des dispositions prévues par le projet de loi à ce sujet concerne la nature des investissements qui doivent faire l'objet d'un examen. Ce qui compte, ce n'est pas la valeur monétaire de la transaction proposée, mais bien ses répercussions dans les domaines suivants:

a) création d'emplois
b) accroissement des exportations
c) établissement de mandats de production mondiale
d) objectifs en matière d'investissement au niveau fédéral, provincial et municipal
e) concurrence intérieure et extérieure
f) degré de participation canadienne
g) transfert technologique.

4.1.1 On devrait pouvoir suivre le succès des investissements approuvés par le Cabinet, grâce à un mécanisme de surveillance, qui s'attacherait notamment aux engagements pris par les investisseurs.

Les résultats ainsi obtenus devraient être consignés dans la base de données sur les investissements, ce qui permettrait aux fonctionnaires et aux ministres de mieux planifier les initiatives futures en matière d'investissement.

4.0.0 Partie VI - Dispositions générales

4.0.1 Le paragraphe 36(3) sur les renseignements privilégiés devrait stipuler que l'agent local ou l'employé municipal qui aide un investisseur à déposer un avis d'investissement peut obtenir, au même titre que ce dernier, à condition d'en avoir reçu l'autorisation voulue, des renseignements sur l'état de la demande.

Une telle disposition serait notamment utile dans les cas où le client qui est à l'étranger téléphone au Service de l'expansion économique de la municipalité pour connaître la suite donnée à sa demande et ne peut obtenir les renseignements voulus parce que ceux-ci ne peuvent être communiqués à la personne qui s'occupe de son dossier au Canada.

4.0.2. L'article 37 améliore la situation de l'investisseur éventuel, du fait que celui-ci peut dorénavant obtenir une opinion écrite avant même qu'une décision n'ait été rendue à l'égard de sa demande.

Fort de cette assurance, il pourra obtenir des fonds supplémentaires ou finaliser les dispositions relatives à l'obtention d'un permis ou à un transfert technologique même si sa demande est encore à l'étude.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Scarborough Business Association:*
Mr. Clancy Delbarre.

*De la Scarborough Business Association:*
M. Clancy Delbarre.

**Available from the Canadian Government Publishing Centre,**
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,**
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, June 5, 1985

**Issue No. 8**

**Complete proceedings on:**

Bill S-4, "An Act to extend the term of Canadian Patent No. 855,255"

SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du Commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 5 juin 1985

**Fascicule nº 8**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Le projet de loi S-4, «Loi prolongeant la durée du brevet canadien nº 855,255»

SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

LIBRARY
JUL 4 1985
University of Toronto

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Ian Sinclair, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson
Balfour
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Kolber
Lewis
*MacEachen
(or Frith)
Murray
*Roblin
(or Doody)
Sinclair
Walker

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

*Vice-président:* L'honorable Ian Sinclair

et

Les honorables sénateurs:

Anderson
Balfour
Barrow
Buckwold
Flynn
Godfrey
Kelly
Kolber
Lewis
*MacEachen
(ou Frith)
Murray
*Roblin
(ou Doody)
Sinclair
Walker

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), the membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Anderson substituted for that of the Honourable Senator Stewart. (*May 2, 1985*).

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Lang. (*May 7, 1985*).

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart. (*le 2 mai 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Lang. (*le 7 mai 1985*).

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, May 30, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Murray, for the second reading of the Bill S-4, intituled: "An Act to extend the term of Canadian Patent No. 855,255."

After debate, and —
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du jeudi 30 mai, 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Murray, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, intitulé: «Loi prolongeant la durée du brevet canadien n° 855,255».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*
Charles A. Lussier
*Clerk of the Senate*

## REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

### SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-4, intituled: "An Act to extend the term of Canadian Patent No. 855,255", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 30, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Lowell Murray

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

### SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-4, intitulé: «Loi prolongeant la durée du brevet canadien nº 855,255», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 30 mai 1985, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 5, 1985
(10)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 1:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Balfour, Flynn, Kelly, Lewis and Murray. (6)

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From Gowling & Henderson*:

Mr. Allan O'Brien, Counsel;

Mr. Paul Blanchard, Counsel.

*From Canox - Canadian Oxygen Ltd.:*

Mr. T. John Tindale, President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated May 30, 1985, proceeded to consider the Bill S-4, intituled: "An Act to extend the term of Canadian Patent No. 855,255."

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Balfour moved,—That the abovementioned Bill be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 2:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 JUIN 1985
(10)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Balfour, Flynn, Kelly, Lewis et Murray. (6)

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De Gowling & Henderson:*:

M. Allan O'Brian, avocat-conseil;

M. Paul Blanchard, avocat-conseil.

*De Canox - La Compagnie canadienne d'oxygène limitée:*

M. T. John Tindale, président.

Conformément à son ordre de renvoi du 30 mai 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-4, intitulé: «Loi prolongeant la durée du brevet canadien nº 855,255».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Balfour propose,—Qu'il soit fait rapport dudit projet de loi sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 14 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 5, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-4, to extend the term of Canadian Patent No. 855,255, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, members of the committee will recall that Bill S-4, to extend the term of Canadian Patent No. 855,255, sponsored by our colleague, Senator Nurgitz, received second reading on May 30 and was referred to this committee. We have before us this afternoon witnesses from the companies which are most directly concerned with the bill. Their principal spokesman is their legal counsel, Mr. Allan O'Brien, who is known to honourable senators from previous incarnations here as well as from his professional status with the firm of Gowling and Henderson of Ottawa.

Mr. O'Brien has an opening statement to make and will introduce his colleagues. Mr. O'Brien?

**Mr. Allan O'Brien, Gowling and Henderson:** Mr. Chairman and members of the committee, as you have been advised, I am Allan O'Brien. With me, seated to my right, is my colleague, Paul Blanchard. Seated next to him is Mr. John Tindale, the President of Canadian Oxygen Limited. Together they are representing the petitioners, Canadian Oxygen Limited and BOC, Inc., respecting Bill S-4, to extend the term of Canadian patent No. 855,255.

If I may, I will give to honourable senators a brief explanation of the facts surrounding this matter. Patent 855,255 covers an anaesthetic gas with the trademark "Forane". Forane is a life-sustaining agent used in hospital surgical procedures in Canada and around the world. Forane was discovered in 1965 by medical researchers working on behalf of the petitioners. By 1969, extensive toxicity studies on animals had been completed as a prerequisite to submitting requests for regulatory approval in Canada and in the United States to conduct human clinical studies of Forane.

In 1970, patents were granted in Canada and in the United States for this invention. Further details of these studies and proceedings are fully described in the petition of Canadian Oxygen Limited and BOC, Inc., which support this bill. I understand that copies of the petition have been circulated to members of the committee.

Regulatory review of a new drug's safety and efficacy takes a lengthy period of time. The Food and Drug Administration of the United States was on the verge of giving full marketing approval to Forane in 1975. Canadian marketing approval was also imminent. However, at that point in time, the American and Canadian authorities were advised by the petitioners of a preliminary study from a medical doctor in the State of Michigan suggesting that there might be a possibility of car-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 juin 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, prolongeant la durée du brevet canadien no 855,255, se réunit aujourd'hui à 13h30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, les membres du Comité se rappelleront que le projet de loi S-14 prolongeant la durée du Brevet canadien no 855,255, parrainé par notre collègue le sénateur Nurgitz, a franchi l'étape de la deuxième lecture le 30 mai et a été renvoyé à notre Comité. Nous accueillons cet après-midi les témoins des sociétés que ce projet de loi intéresse directement. Leur principal porte-parole est leur conseiller juridique, M. Allan O'Brien, que connaissent les honorables sénateurs pour l'avoir déjà entendu ici ainsi que pour son statut professionnel au sein du cabinet Gowling et Henderson d'Ottawa.

M. O'Brien fera une déclaration préliminaire et présentera ses collègues. Monsieur O'Brien, je vous en prie.

**M. Allan O'Brien, Gowling and Henderson:** Monsieur le président et membres du Comité, comme on vous l'a dit, je suis Allan O'Brien. Je vous présente à ma droite, mon collègue Paul Blanchard et, à côté de lui, M. John Tindale, président de la Compagnie canadienne d'Oxygène Limitée. Ils représentent tous deux les pétitionnaires la Compagnie canadienne d'Oxygène Limitée et BOC, Inc., relativement au projet de loi S-4 prolongeant la durée du brevet canadien no 855,255.

Si vous le permettez, j'aimerais fournir aux honorables sénateurs une brève explication des faits entourant cette affaire. Le brevet no 855,255 se rapporte à un gaz anesthésique désigné par la marque de commerce «Forane». Forane est utilisé pour des interventions chirurgicales effectuées dans les hôpitaux du Canada et du monde entier. Forane a été découvert en 1965 par une équipe de chercheurs travaillant au nom des pétitionnaires. En 1969, après de longues études sur la toxicité effectuées sur des animaux, études obligatoires préalables à la présentation de demandes d'approbation réglementaire par le Canada et les États-Unis d'études cliniques du Forane sur les humains.

En 1970, des brevets ont été accordés au Canada et aux États-Unis pour cette invention. Vous trouverez de plus amples renseignements sur ces études dans la pétition que la Compagnie canadienne d'Oxygène Limitée et BOC, Inc., ont déposé à l'appui de ce projet de loi. Je crois comprendre que des copies de la pétition ont été remises aux membres du Comité.

Il faut beaucoup de temps à un organisme de réglementation pour confirmer le degré de sécurité et d'efficacité d'un nouveau médicament. La *Food and Drug Administration* des États-Unis était sur le point de donner son accord à la commercialisation du Forane en 1975 et la permission de vendre le Forane au Canada allait également être accordée lorsque les autorités américaines et canadiennes ont été informées par les pétitionnaires qu'une étude préliminaire effectuée par un médecin de l'État du Michigan laissait entendre que ce gaz anesthétique

[*Text*]

cinogenicity of this anaesthetic gas. The petitioners had nothing to do with the conduct of this study.

Acting out of caution, the governments of both Canada and the United States reviewed this preliminary study and suspended the approval process in February, 1976. They then required the petitioners to carry out extensive carcinogenicity studies. These very costly and time consuming studies, together with the review by the agencies of the two governments concerned, were eventually completed, and full marketing approval was given in 1981, 11 years after issuance of the patent.

I think it is appropriate that I emphasize that the Food and Drug Administration in the United States subsquently issued a strongly worded statement in connection with the studies of the Michigan doctor, saying that those studies were deficient and that they were not reliable. In particular, the FDA concluded that the Michigan doctor had used test animals which had been contaminated with known carcinogens, the test and control animals were treated differently, and the conduct of the autopsies and slide readings were subject to bias.

In the result, the petitioners were deprived of a substantial part of the patent protection in Canada and in the United States. The American Congress has amended the American equivalent of Canada's Patent Act to extend the term of the American patents covering Forane to make up for the United States marketing delay.

Canadian Oxygen Limited is now applying with BOC, Inc. for a special act to accomplish under Canadian law what has now been accomplished under the laws of the United States.

This bill would extend the term of the Canadian patent for a period of five years, four months and 26 days, a period equal to the marketing delay in Canada.

In a nutshell, the Canadian patent covers a product which is widely used in hospitals in Canada, the United States and around the world. It has proven very efficacious and very safe. Through no fault of their own, the petitioners have been deprived of more than five years of the patent protection to which they would normally have been entitled. Relief is now sought from the Parliament of Canada.

Mr. Chairman and members of the committee, we would ask for your favourable reporting of this bill. We would be pleased to respond to any questions you may have.

Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. O'Brien. I should say that I had inquiries made of the Department of Consumer and Corporate Affairs and of the Department of National Health and Welfare as to whether they wished to make representations or have witnesses appear before this committee on this bill. In neither case did they see the need to do so.

Are there questions to put to Mr. O'Brien or any of the witnesses?

[*Traduction*]

pouvait être cancérigène. Il s'agissait d'une étude indépendante que les pétitionnaires n'avaient pas demandée.

Par prudence, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont fait contrevérifier cette étude préliminaire et ont suspendu le processus d'approbation en février 1976. Ils ont ensuite demandé aux pétitionnaires de procéder à des études carcinologiques exhaustives. Ces études très coûteuses et très longues, ainsi que l'examen par des organismes des deux gouvernements en cause, ont finalement été achevées. Le feu vert pour la commercialisation du produit a finalement été donné en 1981, onze ans après l'octroi du brevet.

Je crois bon de souligner que la *Food and Drug Administration* des États-Unis a par la suite émis un virulent communiqué relativement aux études effectuées par le médecin du Michigan et dans lequel elle précisait que ces études étaient erronées et non-fondées. La FDA concluait son communiqué en précisant que le médecin du Michigan s'était servi d'animaux test qui avaient été contaminés par des carcinogènes connus, que les animaux test et les animaux témoins avaient subi un traitement différent et que la conduite des autopsies et la lecture des diapositives avaient été partiales.

C'est ainsi que les pétitionnaires se sont vus priver d'une partie importante de la protection du brevet au Canada et aux États-Unis. Le Congrès américain a modifié la loi américaine équivalente à la Loi sur les brevets du Canada afin de prolonger la durée des brevets américains se rapportant au Forane et de compenser le retard de commercialisation aux États-Unis.

La Compagnie Canadienne d'Oxygène limitée et la société BOC, Inc. sollicitent l'adoption d'une loi spéciale pour accomplir en vertu d'une loi canadienne ce qu'a déjà fait une loi américaine.

Le présent projet de loi prolongerait la durée du brevet canadien d'une durée de cinq ans, quatre mois et 26 jours, période égale au retard de commercialisation au Canada.

En bref, le brevet canadien se rapporte à un produit largement utilisé dans les hôpitaux du Canada, des États-Unis et du monde entier. Il s'est avéré très efficace et très sûr. Sans qu'aucune faute ne puisse leur être imputée, les pétitionnaires ont été privés pendant plus de cinq ans de la protection du brevet, période à laquelle ils auraient normalement eu droit. Nous demandons maintenant l'aide du Parlement du Canada.

Monsieur le président et membres du Comité, nous vous demandons de bien vouloir adopter ce projet de loi. Nous serons heureux de répondre à toute question que vous voudrez bien nous poser.

Merci beaucoup.

**Le président:** Merci, monsieur O'Brien. Je dois dire que j'ai demandé aux ministères de la Consommation et des Corporations ainsi que de la Santé nationale et du Bien-être social s'ils désiraient présenter un mémoire ou comparaître devant notre Comité relativement à ce projet de loi. Ni l'un ni l'autre de ces ministères n'a ressenti le besoin de le faire.

Les témoins ont-ils des questions à poser à M. O'Brien ou à l'un ou l'autre des témoins?

[*Text*]

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I would take Mr. O'Brien's word for just about everything, and those matters on which I wouldn't take his word are not relevant to this proceeding.

**The Chairman:** I feel much the same way, Senator Frith.

**Senator Frith:** Your reservations might not be mine.

**The Chairman:** True.

**Senator Frith:** I note, however, that in paragraph 11 of the draft of his comments to the committee, Mr. O'Brien sets forth that this product is very efficacious and very safe. It certainly seems that there is a lot to indicate that the early study was a false alarm, but will we have on our record the evidence of some expert witnesses—that is, medical or scientific people—such that the product is very efficacious and very safe?

**Mr. O'Brien:** Mr. Chairman, I wonder if I might have Mr. Blanchard respond to that question.

**Mr. Paul Blanchard, Gowling and Henderson:** Thank you, Mr. Chairman. The petitioners had invited Dr. Ian Henderson to speak at the hearing. However, over the past month we were advised that due to time constraints there would not be sufficient time to present a complete briefing to the committee. It was suggested that we should be prepared to make our entire submission in 15 minutes. Dr. Ian Henderson is the Director of the Bureau of Human Prescription Drugs whose responsibility under the Department of National Health and Welfare is to approve this product.

**Senator Frith:** Is he Canadian?

**Mr. Blanchard:** Yes. These were his views. Indeed, he was supportive of the application and he would have appeared today had we not been advised that time did not permit us to exceed the 15-minute limit.

**Senator Frith:** So far as our record is concerned, there is available, through the department, public records of its approval and its finding that, in effect, it is safe and efficacious. I take it that that is available as public record material?

**Mr. Blanchard:** Indeed it is. The approval process outlined under the Food and Drugs Act and the regulations thereunder in Canada required the Department of Health and Welfare to ascertain if the drug was both safe and effective before approving it for marketing in Canada. They did so in 1981 and issued a notice of compliance to the petitioners approving its safety and efficacy.

**Senator Frith:** That satisfies me.

**The Chairman:** Do you have a supplementary, Senator Kelly?

**Senator Kelly:** I believe it has been answered. The issue here is that the extension approval is already in place.

**Senator Frith:** I raised this question because certainly it is part of the issue that it is, in fact, safe. It is natural for us to raise that question. The real issue is whether we decide to do what seems to be the fair thing and permit a full patent period to operate rather than one when the alarm was raised. Since

[*Traduction*]

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je croirais M. O'Brien sur parole sur à peu près n'importe quoi. Dans le cas contraire, il s'agit de questions qui n'ont rien à voir avec nos propos.

**Le président:** Je suis à peu près du même avis, sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Il se peut que vos réserves ne soient pas les mêmes que les miennes.

**Le président:** C'est vrai.

**Le sénteur Frith:** Je remarque, toutefois, qu'au paragraphe 11 de ses observations au Comité, M. O'Brien déclare que ce produit est très efficace et très sûr. Il semble de toute évidence que quantités de faits laissent croire que l'étude préalable était une fausse alarme. Entendrons-nous toutefois des témoins experts (c'est-à-dire des médecins ou des scientifiques) nous prouvant que ce produit est très efficace et très sûr?

**M. O'Brien:** Monsieur le président, puis-je demander à M. Blanchard de répondre à cette question.

**M. Paul Blanchard, Gowling and Henderson:** Merci, monsieur le président. les pétitionnaires avaient invité M. Ian Henderson à les accompagner ce matin. On nous a toutefois informé au cours du mois dernier que par manque de temps nous ne pourrions présenter un mémoire complet. On nous disait de nous préparer à présenter notre mémoire en 15 minutes. M. Ian Henderson est le directeur du Bureau des médicaments prescrits dont la responsabilité, au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, consiste à approuver ce type de produit.

**Le sénateur Frith:** Est-il Canadien?

**M. Blanchard:** Oui. Ce sont ses opinions que nous avons exprimées. En fait, il approuvait notre demande et nous aurait accompagné aujourd'hui si l'on ne nous avait pas informés que nous ne disposions que de 15 minutes.

**Le sénateur Frith:** Il existe au Ministère des dossiers concernant l'approbation du produit et l'attestation de son degré de sécurité et d'efficacité. Ces dossiers sont-ils accessibles au public?

**M. Blanchard:** Oui. Au Canada le processus d'approbation prévu dans la loi des aliments et drogues et son règlement habilitant, exigent que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social détermine si le médicament est sûr et efficace avant d'en approuver la commercialisation au Canada. L'approbation a été donnée en 1981 et un avis de conformité a été transmis aux pétitionnaires.

**Le sénateur Frith:** Votre réponse me satisfait.

**Le président:** Avez-vous une question supplémentaire, sénateur Kelly?

**Le sénateur Kelly:** Je crois qu'on y a répondu. Le problème qui se pose ici c'est que la prolongation a déjà été approuvée.

**Le sénateur Frith:** J'ai soulevé cette question parce qu'il faut se demander si le produit est sûr. Il est naturel que nous soulevions cette question. Il s'agit en fait de savoir si nous décidons de prendre une décision équitable, c'est-à-dire de prolonger la durée du brevet pour qu'il s'applique sur toute la période.

[*Text*]

the statement was made that it was effective, I simply want to have on the record the evidence as to that.

**Senator Flynn:** You could also say that, even if we were to extend the time of the patent, the Department of National Health and Welfare could still intervene and suspend the use of this anaesthetic. We are not saying anything about the use of it. We are simply prolonging the patent rights.

**Senator Frith:** Precisely. That is why I wanted it on the record. It is a matter of independent record and not something about which we have to make a decision.

**Senator Lewis:** What sort of publicity was there prior to the petition, or of the petition itself?

**Mr. Blanchard:** The requirement of notification of this petition was quite extensive. During the months of March and April a large advertisement was published in the *Globe and Mail* for a period of days. Also it was published in the *Gazette* for each of the provinces, including the territories. It appeared as an entire page in the *Canadian Patent Reporter*, which is circulated among all those in the profession and who practise in the area. I believe it was also in the Montreal *Gazette*.

There is a statutory declaration filed with the parliamentary counsel attesting to the publicity concerning this notice.

**Senator Lewis:** And there have been no objections so far?

**Mr. Blanchard:** None have been brought to our attention.

**Senator Anderson:** You said that the Food and Drug Administration was on the verge of approval and that Canadian approval was also imminent. Does this five-year extension that you are looking for begin from the date that it was imminent or from the date that the objection came from the doctor, the petitioner?

**Mr. Blanchard:** The dates are calculated from the date that the Health Protection Branch issued its stop order—if I may refer to it in that way—to the date of approval of the product for final marketing.

**Senator Flynn:** Does the same situation apply in the United States—namely, the time of the suspension order?

**Mr. Blanchard:** Yes. That is how the time was calculated.

**Senator Flynn:** It was exactly the same time? In other words, the U.S. authorities decided at the same time as the Canadian authorities to issue a suspension order; and it was removed at the same time?

**Mr. Blanchard:** The dates are not identical, but they are very close.

**Senator Flynn:** I see that the U.S. Congress would have adopted a law similar to the one that you are now proposing. It extends the rights of the patent to what date exactly?

[*Traduction*]

Comme il a été dit que ce produit est efficace, je veux simplement qu'on le mentionne au compte rendu.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez également dire que même si nous acceptions de prolonger la durée du brevet, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pourrait toujours intervenir et suspendre l'utilisation de cet anesthésique. Nous ne disons rien au sujet de son utilisation. Prolongeons simplement la durée du brevet.

**Le sénateur Frith:** Précisément. C'est la raison pour laquelle je voulais que cela soit inscrit officiellement au compte rendu. C'est une question qui a été confirmée ailleurs et au sujet de laquelle nous n'avons pas à prendre de décision.

**Le sénateur Lewis:** Quel genre de publicité avait été faite avant que la pétition ne soit présentée ou au sujet de la pétition?

**M. Blanchard:** Le délais de notification de cette pétition a été très long. Au cours des mois de mars et d'avril, une grande annonce a paru quelques jours dans le *Globe and Mail*. L'avis a également été publié dans la «Gazette» pour chacune des provinces et des territoires. Une annonce pleine page a paru dans le *Canadian Patent Reporter* que reçoivent tous les juristes et tous ceux qui travaillent dans ce domaine. Je crois que l'annonce a également paru dans «*The Gazette*» de Montréal.

Une déclaration statutaire, déposée auprès du conseiller parlementaire, certifie que cet avis a fait l'objet d'une publicité.

**Le sénateur Lewis:** Et personne ne s'y est opposé jusqu'à maintenant?

**M. Blanchard:** Aucune plainte n'a été portée à mon attention.

**Le sénateur Anderson:** Vous dites que la *Food and Drug Administration* était sur le point de donner son approbation de même que le Canada. Cette prolongation de cinq ans que vous demandez commence-t-elle à la date à laquelle cette approbation était imminente ou à la date à laquelle le médecin, le pétitionnaire, a soulevé l'objection?

**M. Blanchard:** La période de prolongation commence à la date à laquelle la Direction générale de la protection de la santé a émis son décret suspensif (si vous me permettez l'expression) et je termine à la date d'approbation du produit aux fins de sa commercialisation définitive.

**Le sénateur Flynn:** La date à laquelle le décret suspensif a été mis est-elle la même aux États-Unis.

**M. Blanchard:** Oui. C'est la façon dont la période y a été calculée.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agissait exactement de la même période? En d'autres termes, les autorités américaines ont décidé en même temps que les autorités canadiennes d'émettre un décret suspensif; et il a été annulé en même temps?

**M. Blanchard:** Les dates ne sont pas identiques, mais très semblables.

**Le sénateur Flynn:** Je constate que le Congrès américain aurait adopté une loi analogue à celle que vous proposez actuellement et qui prolonge les droits conférés par le brevet jusqu'à quelle date exactement?

[*Text*]

**Mr. Blanchard:** In the United States?

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Blanchard:** Perhaps I could answer it this way: One has to calculate it in the United States, because the choice of wording in their amending legislation was to effect an extension for a patent that was filed on a certain date for a period equal to the time between a date and another date. It is not actually set out in their act. In the case of Bill S-4, with the assistance of parliamentary counsel, we made that improvement in this act, and there is certainty as to when it expires. When you take into account leap years, and so on, it was thought that it would be an improvement to make it certain.

**Senator Flynn:** Is this patent registered elsewhere other than in the United States and Canada?

**Mr. Blanchard:** My information is that this invention is the subject of patents in other countries, yes.

**Senator Flynn:** Would you have the same problem in those countries? Did you need a suspension order there too?

**Mr. Blanchard:** In the market outside of North America, particularly in Europe, the product is not marketed by petitioners, nor by a related company. It is marketed under a licence to another company, and it is that other company that would have been required to obtain marketing approval. We do not have that information.

**Senator Flynn:** Your clients have no interest outside of North America.

**Mr. Blanchard:** They have a licence interest. To that extent they are interested; but they do not market the product, as I understand it, outside North America.

**Senator Kelly:** In order that I can fully understand the answer to the last question, during the period of suspension, when this could not be marketed by your clients, was it being marketed by anyone in western Europe?

**Mr. O'Brien:** Mr. Chairman, if I may respond to that, to the best of my knowledge there were delays experienced beyond Canada and the United States. The exact details of those are not available to me, because of the fact that the drug is marketed under a licence arrangement and thus the subject matter of the petition is exclusively concerned with the United States and Canada. However, to answer your question, yes, there was a delay experienced in markets beyond the United States and Canada.

Mr. Chairman, I am now advised that the marketing outside Canada and the Uniterd States was not proceeded with until after final approval was obtained in the United States.

**The Chairman:** In 1981?

**Mr. O'Brien:** 1981, that's correct, Mr. Chairman.

**Senator Flynn:** What is the normal period of protection?

**Mr. Blanchard:** In Canada it is 17 years.

**Senator Flynn:** Seventeen years. Is the United States the same?

[*Traduction*]

**M. Blanchard:** Aux États-Unis?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Blanchard:** Il faut la calculer aux États-Unis car, selon le libellé de leur projet de modification de la loi, ils visaient à prolonger la durée d'un brevet qui avait été déposé à une certaine date, sur une période équivalente au temps écoulé entre une date et une autre. La date n'est pas exposée comme telle dans leur loi. Pour ce qui est du projet de loi S-4, nous avons apporté cette amélioration, avec l'aide du conseiller parlementaire, et nous savons avec certitude quand le brevet expirera. On a pensé qu'il serait préférable de connaître sa date d'expiration, compte tenu des années bissextiles et ainsi de suite.

**Le sénateur Flynn:** Ce brevet est-il enregistré ailleurs qu'aux États-Unis et au Canada?

**M. Blanchard:** Selon les renseignements dont je dispose, oui, cette invention est l'objet de brevets dans d'autres pays.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous le même problème dans ces pays? Aviez-vous également besoin d'un décret suspensif?

**M. Blanchard:** Sur le marché de l'étranger, particulièrement celui de l'Europe, le produit n'est pas commercialisé par des pétitionnaires, ni par une société associée, mais aux termes d'un permis délivré à une autre société; et c'est cette autre société qui aurait été tenue d'obtenir l'approbation de commercialiser le produit. Nous ne disposons pas de ces renseignements.

**Le sénateur Flylnn:** Vos clients n'ont pas d'intérêts en dehors de l'Amérique du Nord.

**M. Blanchard:** Ils ont des intérêts dans des permis, mais ils ne commercialisent pas le produit, si je comprends bien, en dehors de l'Amérique du Nord.

**Le sénateur Kelly:** Je voudrais bien saisir la réponse à la dernière question. Pendant la période de suspension, lorsque le produit ne pouvait être commercialisé par vos clients, l'était-il par un autre pays d'Europe occidentale?

**M. O'Brien:** Monsieur le président, si vous me permettez de répondre, autant que je sache, il y a eu des retards en dehors du Canada et des États- Unis. Je ne dispose pas de détails exacts, parce que le produit est commercialisé aux termes d'un permis et par an, les pétitionnaires ne se préoccupent que des États-Unis et du Canada. Pour répondre à votre question, oui, il y a eu un retard sur les marchés étrangers.

Monsieur le président, on me dit que le produit n'avait pas été commercialisé à l'extérieur du Canada et des États-Unis avant que les États-Unis ne l'approuvent.

**Le président:** En 1981?

**M. O'Brien:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Flynn:** Quelle est la période habituelle de protection?

**M. Blanchard:** Elle est de 17 ans au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Est-elle également de 17 ans aux États-Unis?

[*Text*]

**Mr. Blanchard:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** What is it in Europe, generally speaking?

**Mr. Blanchard:** It varies; it is approximately the same length of time.

**Senator Flynn:** My understanding is that in Europe the patent was obtained after the suspension order was lifted here? Is that correct?

**Mr. Blanchard:** I don't think so, senator. The patents were issued long before the health regulatory issues arose. In the case of Canada and the United States it was 1970, but, of course, the health regulatory process is quite independent of the patent process with respect to when you get your patent or when you apply for it.

**Senator Flynn:** Thank you.

**The Chairman:** Are there further questions, honourable senators?

**Senator Anderson:** Just as a matter of interest, in connection with the studies of that Michigan doctor, —would he have required certain qualifications before he could write in and hold up patent like this for years?

**Mr. Blanchard:** That doctor was initially a resident anaesthesiologist, so that he did have some qualifications that helped him out as an expert in this matter. Unfortunately, he used procedures and materials which were bound to produce an incorrect result.

**Senator Anderson:** I just wondered if he had authority from the federal department or from the Food and Drug Administration?

**Mr. Blanchard:** He was sponsored, I believe, by his employer, in the sense that he was employed by the Department of Veterans Affairs and that is where he did his research, but he was not sponsored by the Food and Drug Administration.

**Senator Flynn:** Was your patent ever contested?

**Mr. Blanchard:** No, it was not.

**The Chairman:** Your client lost five years, four months and 26 days and it is proposed that we extend the patent to compensate for that, if that is the word. Has your client sought any other compensation? The delay was made on the basis of tests that are now said by the appropriate authorities to have been deficient and not reliable. Have you sought any other compensation for that delay from any of the authorities?

**Mr. Blanchard:** No, we have not.

**The Chairman:** You are not suing the governments?

**Mr. Blanchard:** Not at all.

**Mr. O'Brien:** No, Mr. Chairman.

**Mr. Blanchard:** The dealy was made on the basis of unreliable tests.

[*Traduction*]

**M. Blanchard:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Et, de façon générale, en Europe?

**M. Blanchard:** Elle varie, mais elle est à peu près la même.

**Le sénateur Flynn:** Si je comprends bien, en Europe, on a obtenu un brevet après que le décret suspensif eut été levé ici? Est-ce exact?

**M. Blanchard:** Je ne le crois pas, sénateur. Les brevets ont été accordés longtemps avant que les questions de réglementation de la santé n'aient été soulevées. Dans le cas du Canada et des États-Unis, ce fut en 1970 et, bien entendu, les processus de réglementation de la santé sont tout à fait indépendants de celui de la délivrance de brevets pour ce qui est de la date à laquelle on obtient un brevet de celle à laquelle on le demande.

**Le sénateur Flynn:** Je vous remercie.

**Le président:** Les honorables sénateurs ont-ils d'autres questions à poser?

**Le sénateur Anderson:** Par simple curiosité, le médecin du Michigan qui a effectué des études devait-il posséder certaines compétences pour retarder un brevet pendant des années?

**M. Blanchard:** Ce médecin était initialement anesthésiste interne, de sorte qu'il possédait bien certaines compétences qui l'ont aidé à jouer un rôle d'expert en la matière. Malheureusement, il a employé des méthodes et du matériel qui devaient inévitablement donner un résultat erroné.

**Le sénateur Anderson:** Je me demandais seulement s'il avait une autorisation du ministère fédéral ou de la *Food and Drug Administration.*

**M. Blanchard:** Je pense qu'il était commandité par son employeur, en ce sens qu'il était employé par le ministère des Affaires des anciens combattants et c'est là qu'il a effectué ses recherches; il n'était pas commandité par la *Food and Drug Administration.*

**Le sénateur Flynn:** A-t-on déjà contesté votre brevet?

**M. Blanchard:** Non, jamais.

**Le président:** Vos clients ont perdu cinq ans, quatre mois et 26 jours et il est proposé que nous prolongions la durée du brevet en dédommagement, si ce terme est exact. Vos clients ont-ils demandé une autre forme de dommages-intérêts? Le retard était dû à des tests qui, selon ce qu'en disent actuellement les autorités compétentes, étaient défectueux et peu fiables. Avez-vous demandé d'autres formes quelconques de dommages-intérêts auprès des autorités?

**M. Blanchard:** Non, nous n'en avons pas demandé.

**Le président:** Vous n'engagez pas de poursuites contre le gouvernement?

**M. Blanchard:** Pas du tout.

**M. O'Brien:** Non, monsieur le président.

**M. Blanchard:** Le retard était dû à des tests peu fiables.

[*Text*]

**Senator Flynn:** With a suspension order, I don't think they would have the right to sue the government. Maybe the doctors, but not the government.

**The Chairman:** One is never sure of legal opinions around this table. I am glad to have that one.

**Senator Flynn:** I am not giving any; I just don't want any misinterpretation.

**Mr. O'Brien:** I should observe, Mr. Chairman, that there is no implication here that the Health Protection Branch was at fault in error. The petition rests essentially on the fact that there was the intervention of this study which subsequently was proven to be unreliable and deficient.

**The Chairman:** If this were a different committee, I might ask why it took five years to establish that. Your would not know the answer to that question, would you?

**Mr. Blanchard:** The study conducted by Dr. Corbett was conducted over a period of time, as all toxicity studies are. There was a 15-month period of exposure of the test animals and control animals to the drug. So 15 months were required for the study undertaken, to check Dr. Corbett's results. First of all, it took 15 months just to run the same study to see if the results were the same. In addition to that time, the study testing Dr. Corbett's study had to be designed and someone had to be hired to run it, and that took more time. The protocol for running that test had to be approved by the regulatory bodies before it could be considered worth doing, because we had to make sure that they would be satisfied that the results were definitive. Once the study was completed, it had to be analysed and reported on. all of that took a number of years. In addition, in 1976 the production facilities, which were ready to be turned on, were standing idle and had to be rededicated to other purposes. Not knowing when or if the Corbett study would be rejected, we could not let the plant stand idle, so it was dedicated to other purposes. When the product was finally approved, of course, they had to rebuild the production facility to go on to commercial production. All of these events extended the period.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blanchard. I think it is worthwhile having that on the record.

The Chair will receive a motion that the bill be reported without amendment, if that is your wish. Senator Balfour, seconded by Senator Lewis, moves that Bill S-4 be reported without amendment.

**Senator Flynn:** Before we vote on that motion, did I understand you to day, Mr. Chairman, that Consumer Affairs are aware of this bill.

**The Chairman:** Both Consumer Affairs and Health and Welfare were made aware of this bill. They had an opportunity to appear, but declined.

**Senator Flynn:** And our legal counsel has no problems with this bill.

**Mr. du Plessis:** No, no problem whatever. This bill is in proper legislative form.

[*Traduction*]

**Le sénateur Flynn:** Avec un décret suspensif, je ne crois pas qu'ils auraient eu le droit de poursuivre le gouvernement. Peut-être les médecins, mais pas le gouvernement.

**Le président:** On n'est jamais à court d'opinions juridiques au Sénat. Je suis heureux d'obtenir celle-ci.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en donne aucune; je ne veux pas qu'on interprète mal mes propos.

**M. O'Brien:** Je vous fais observer, monsieur le président, qu'on ne sous-entend pas ici que la Direction générale de la protection de la santé était à blâmer, ou dans l'erreur. La pétition repose essentiellement sur la conduite de cette étude, qui s'est par la suite révélée peu fiable, défectueuse.

**Le président:** Si nous étions un comité différent, je vous demanderais pourquoi il a fallu cinq ans pour le savoir. Vous ignorez la réponse à cette question, n'est-ce pas?

**M. Blanchard:** L'étude de M. Corbett a été pendant une certaine période, comme toutes les études de toxicité. Les animaux de laboratoire et les animaux témoins ont été exposés à la drogue pendant 15 mois. Il a fallu également quinze mois pour vérifier les résultats de M. Corbett. Tout d'abord, il a fallu 15 mois pour effectuer la même étude et déterminer si les résultats étaient les mêmes. En outre, il a fallu concevoir l'étude de vérification de celle de M. Corbett et embaucher quelqu'un pour la mener, et cela pris du temps. Les organismes de réglementation ont dû approuver le protocole de vérification avant de déterminer s'il en valait la peine, car il fallait s'assurer qu'ils seraient convaincus que les résultats étaient définitifs. Une fois l'étude terminée, il faut l'analyser et en faire rapport. Cela a pris des années. En outre, en 1976, les installations de production qui étaient prêtes à fonctionner étaient au repos et ont dû être réservées de nouveau à d'autres fins, sans qu'on sache quand ou si l'étude de Corbett sera rejetée. Comme on ne pouvait laisser l'installation au repos, on l'a consacrée à d'autres fins. Lorsque le produit a finalement été approuvé, il a fallu, bien entendu reconstruire l'installation de production. Tous ces événements ont contribué au retard.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Blanchard. Je pense que votre réponse est utile pour le compte rendu.

Je suis prêt à recevoir une motion pour qu'il fasse rapport du projet de loi sans modification, si vous souhaitez. Le sénateur Balfour, appuyé par le sénateur Lewis, propose qu'il soit fait rapport du projet de loi S-4 sans modification.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais que vous répétiez, monsieur le président, que le ministère de la Consommation et des Corporations est au courant de ce projet de loi.

**Le président:** Le ministère de la Consommation et et des Corporations et celui de la Santé nationale et du Bien-être social ont été mis au courant de ce projet de loi et ont eu la possibilité de comparaître, mais ont décliné l'invitation.

**Le sénateur Flynn:** Et notre conseiller juridique ne voit aucune difficulté dans ce projet de loi.

**M. du Plessis:** Non, aucune. Ce projet de loi est en bonne et due forme.

[*Text*]

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by Senator Balfour that Bill S-4 be reported without amendment. Is it your pleasure to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. On behalf of the members of the committee, I thank the witnesses for appearing before the committee today.

**Mr. O'Brien:** You are welcome, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The committee stands adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, le sénateur Balfour propose qu'il soit fait rapport du projet de loi S-4 sans modification. Vous plaît-il d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. Au nom des membres du comité, je remercie les témoins d'avoir comparu devant lui aujourd'hui.

**M. O'Brien:** Je vous en prie, monsieur le président.

**Le président:** La séance est levée.

Le Comité s'ajourne.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From Gowling & Henderson:*
Mr. Allan O'Brien;
Mr. Paul Blanchard.

*From Canox - Canadian Oxygen Ltd.:*
Mr. T. John Tindale, President.

*De Gowling & Henderson:*
M. Allan O'Brien;
M. Paul Blanchard.

*De Canox - La compagnie canadienne d'oxygène ltée:*
M. T. John Tindale, président.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications



First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, September 25, 1985

**Issue No. 9**

**First Proceedings on:**

"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" and the "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 25 septembre 1985

**Fascicule nº 9**

**Premier fascicule concernant:**

«La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et le «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
NOV 7 1985
University of Toronto

28245—1

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Anderson | *MacEachen (or Frith) |
| Barrow | Murray |
| Flynn | Olson |
| Godfrey | Perrault |
| Kelly | *Roblin (or Doody) |
| Kirby | Simard |
| MacDonald | Steuart |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Balfour (*September 18, 1985*).

The name of the Honourable Senator Simard substituted for that of the Honourable Senator Walker (*September 18, 1985*).

The name of the Honourable Senator Le Moyne substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*September 24, 1985*).

The name of the Honourable Senator Steuart substituted for that of the Honourable Senator Buckwold (*September 24, 1985*).

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Sinclair (*September 24, 1985*).

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Kolber (*September 24, 1985*).

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Le Moyne (*September 25, 1985*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Anderson | *MacEachen (ou Frith) |
| Barrow | Murray |
| Flynn | Olson |
| Godfrey | Perrault |
| Kelly | *Roblin (ou Doody) |
| Kirby | Simard |
| MacDonald | Steuart |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour (*le 18 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Simard substitué à celui de l'honorable sénateur Walker (*le 18 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Le Moyne substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 24 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Steuart substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (*le 24 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Sinclair (*le 24 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber (*le 24 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Le Moyne (*le 25 septembre 1985*).

LIBRARY

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 25, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April 1985; and

That the Committee be empowered to engage the services of such professional, clerical and technical personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the motion was modified to read as follows:—

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the following:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 25 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude et un rapport sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de ce qui suit:

(i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 avril 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 18, 1985
(11)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 5:00 p.m. this day, *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Barrow, Buckwold, Godfrey, Kelly, Murray, Simard and Sinclair. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Perrault.

*In attendance:*

*From the Department of Economics, University of Western Ontario:*

Professor Thomas J. Courchene, Advisor.

*From Martineau Walker, Montreal:*

Mr. Gérald A. Lacoste, Counsel.

*From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:*

Mr. Basil Zafiriou, Chief.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 25, 1985, proceeded to consider:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)" tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

The Honourable Senator Buckwold moved that, pursuant to budget authorization by the Senate, the Chairman, or in his absence, the Deputy Chairman, be authorized to certify accounts on behalf of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:43 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, SEPTEMBER 25, 1985
(12)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Barrow, Flynn, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Perrault, Simard and Steuart. (12)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Sinclair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 SEPTEMBRE 1985
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Buckwold, Godfrey, Kelly, Murray, Simard et Sinclair. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Perrault.

*Également présents:*

*De la Faculté des sciences économiques de l'Université de Western Ontario:*

Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller.

*Du cabinet Martineau Walker, Montréal:*

M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique.

*De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie:*

M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 15 juin 1985, le Comité entreprend l'étude:

(i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

L'honorable sénateur Buckwold propose que, conformément à l'autorisation budgétaire accordée par le Sénat, le président, ou, en son absence, le vice-président, soit autorisé à approuver les comptes au nom du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 18 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 25 SEPTEMBRE 1985
(12)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Flynn, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Perrault, Simard et Steuart. (12)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sinclair.

*In attendance:*

*From Martineau Walker, Montreal:*

Mr. Gérald A. Lacoste, Counsel.

*From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:*

Mr. Basil Zafiriou, Chief.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Bankers' Association:*

Mr. Allan R. Taylor, Chairman of the Executive Council; President and Chief Operating Officer of the Royal Bank of Canada;

Mr. Robert M. MacIntosh, President;

Mr. Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council; President and Chief Operating Officer of the National Bank of Canada;

Mr. John Altenau, Chairman of the Schedule "B" Foreign Banks Executive Committee; President and Chief Executive Officer of Manufacturers Hanover Bank of Canada.

*From the National Bank of Canada:*

Mr. Gilles Mercure, President and Chief Operating Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 25, 1985, resumed consideration of:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)" tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

The Honourable Senator Kirby moved that the documents submitted to the Committee by the Canadian Bankers' Association be published as an appendix to the proceedings of the Committee (*see Appendix "BTC-9-A"*).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The witnesses from the Canadian Bankers' Association made a statement and answered questions.

At 5:22 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 5:31 p.m. the sitting was resumed.

At 6:25 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 6:30 p.m. the sitting was resumed.

The witness from the National Bank of Canada made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Anderson moved that the documents submitted to the Committee by the National Bank of Canada be published as an appendix to the proceedings of the Committee (*see Appendix "BTC-9-B"*).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

*Également présents:*

*Du cabinet Martineau Walker, Montréal:*

M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique.

*De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie:*

M. Basil Zafiriou, chef.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association des banquiers canadiens:*

M. Allan R. Taylor, président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Royale du Canada;

M. Robert M. MacIntosh, président;

M. Gilles Mercure, vice-président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Nationale du Canada;

M. John Altenau, président, comité exécutif des banques étrangères de l'annexe «B»; président et directeur général de la Banque Manufacturers Hanover du Canada.

*De la Banque Nationale du Canada:*

M. Gilles Mercure, président et chef des opérations.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

(i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute autre question connexe.

L'honorable sénateur Kirby propose que les documents présentés au Comité par l'Association des banquiers canadiens soient publiés en annexe des délibérations du Comité (*voir Appendice «BTC-9-A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins de l'Association des banquiers canadiens font une déclaration et répondent aux questions.

A 17 h 22, le Comité suspend brièvement ses travaux pour les reprendre à 17 h 31.

A 18 h 25, le Comité suspend brièvement ses travaux pour les reprendre à 18 h 30.

Le témoin de la Banque Nationale du Canada fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Anderson propose que les documents présentés au Comité par la Banque Nationale du Canada soient publiés en annexe des délibérations du Comité (*voir Appendice «BTC-9-B»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 7:23 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 19 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 25, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the regulation of Canadian financial institutions and the CDIC.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, changes in the membership of this committee are, normally, made in a routine fashion and are not usually commented upon from the chair. However, there is one change today that I thought I should bring to your attention and that is the departure from the committee, after 20 years of distinguished service, of our esteemed colleague, Senator David Walker.

I thought members of the committee would want to join me in expressing appreciation to Senator Walker for his long and distinguished service to the committee.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, as senior member of this committee after Senator Walker—I am not sure when I became a member, but it does go back to at least 1967 when I became an *ex officio* member of this committee—I an acquainted with the contribution Senator Walker has made to this committee. I think I should be the one to move a motion of thanks to Senator Walker for the great service he has rendered to the committee. I am quite sure that motion will be supported unanimously by the members present.

**Senator Godfrey:** I should like to second that vote of thanks and say that I have known Senator Walker for many years. In fact, I am rather grateful to him, because, back in 1954, when we were in the same office building, one day we got into the elevator together and he said to me, "By the way, there is a new QC list coming out in about a month, and we always like to prove it is completely non-political. Would you like to be the Liberal on it?" I said, "I sure would," and that is how I became a QC.

**Senator Barrow:** As a former chairman of this committee, I would like to add my comments to those of Senators Flynn and Godfrey. I have known Senator Walker for some 10 years, and he has always been a strong supporter of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, and I am sorry to see he has retired.

**The Chairman:** I take it, then, honourable senators, that the motion is agreed to unanimously and that we shall report to the Senate.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We have witnesses today from two organizations. The committee has had referred to it the green paper tabled by the Honourable Barbara McDougall on the regulation of Canadian financial institutions and—Senator Sinclair, did you wish to say something at this point?

**Senator Sinclair:** Mr. Chairman, before you call on the witnesses, I should like to add that I greatly appreciated my appointment as the deputy chairman to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and have par-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 25 septembre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à 15 h 30 pour étudier la réglementation des institutions financières du Canada et la situation de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, normalement les changements à la composition du Comité se font de la façon habituelle et sans que le président les commente. Toutefois, j'aimerais aujourd'hui attirer votre attention sur le départ, après vingt ans de loyaux services, de notre estimé collègue, le sénateur David Walker.

Je crois que les membres du Comité aimeraient joindre leur voix à la mienne pour remercier le sénateur Walker de ses longs et loyaux services au Comité.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je ne me souviens plus exactement depuis quand je fais partie du Comité, mais cela remonte au moins à 1967, année où je suis devenu un membre d'office du Comité. En tant que doyen, après le sénateur Walker, je sais bien tout ce qu'il a fait pour le Comité et j'estime qu'il me revient de présenter une motion pour le remercier des grands services qu'il a rendus au Comité. Je suis persuadé que les membres présents appuieront unanimement cette motion.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais appuyer cette motion de remerciement. Je connais le sénateur Walker depuis de nombreuses années et lui suis très reconnaissant. En 1954, nous travaillions dans le même immeuble, et un jour il m'a dit: «A propos, on va dresser une nouvelle liste de conseillers de la reine dans environ un mois. Comme toujours nous souhaitons qu'elle soit tout à fait apolitique. Souhaiteriez-vous être le représentant libéral?» J'ai répondu: «Certainement», et c'est comme cela que je suis devenu conseiller de la reine.

**Le sénateur Barrow:** En tant qu'ancien président du Comité, j'aimerais ajouter quelque chose aux observations des sénateurs Flynn et Godfrey. Depuis environ dix ans que je connais le sénateur Walker, il a toujours été un des piliers du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Je regrette de le voir nous quitter.

**Le président:** J'en conclus, donc, honorables sénateurs, que la motion est acceptée à l'unanimité et que nous la présenterons au Sénat.

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Nous accueillons aujourd'hui les témoins de deux organisations. On a renvoyé au Comité l'étude du Livre vert qu'a déposé l'honorable Barbara MacDougall sur la réglementation des institutions financières du Canada. Sénateur Sinclair, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**Le sénateur Sinclair:** Monsieur le président, avant que vous n'appeliez les témoins, je tiens à dire que j'ai été très heureux d'assumer les fonctions de vice-président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et que j'ai porté un

[*Text*]

ticularly looked forward to the work of this committee in relation to the green paper, the Wyman paper, and other matters dealing with the CCB legislation as it comes forward.

I have been associated with the financial industry of Canada for a great many years. I have been an active participant in it and to some degree I still am. For that reason, some people might consider that my position would be in some way compromised because of my associations and that I would not be able to function as a member of this committee. I unfortunately have to recognize that some people think that way. In the light of that, while I certainly do not feel that my associations would affect my judgment, nevertheless, the fact that there might be perceived to be a conflict of interest in view of various aspects of the committee's work, it is best that I do not take part in those proceedings.

Senator Leo Kolber, who cannot be here today, has asked me to say that, for somewhat similar reasons, he feels that he also cannot act.

**Senator Godfrey:** Honourable senators, for many years, I was a director of the Montreal Trust Company, but anno Domini caught up with me three years ago, and I am no longer a director. If I had been a director, I would not have sat on this committee. However, I do not think that as a retired director I am disqualified.

There has been some suggestion—and a legal opinion has been sought, which we have not received yet although we asked for it on June 20—as to whether being a shareholder would disqualify one. I want to put it on record that I own 2,500 shares of Montreal Trust Company, which, as of this morning, have a value of $37,625. Personally, I do not think that disqualifies me or that it will affect my judgment, but I thought I should put that on the record, and we will see what transpires when we receive the legal opinion.

For the time being, I do not intend to disqualify myself but am merely giving notice that that is possible.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, j'ai un problème concernant l'article 75 du Règlement, qui se rapporte a ce sujet. Je pense qu'il serait opportun de le citer textuellement:

> Un sénateur qui, dans une affaire dont le comité est saisi, . . .

C'est curieux, on ne parle que du comité, on ne parle pas du Sénat.

> . . . dont le comité est saisi, a quelque intérêt pécuniaire qui ne lui soit acquis en communauté avec tous autres sujets canadiens de la Couronne, ne peut siéger à ce comité, et toute question soulevée au sein du comité relativement à cet intérêt pécuniaire peut être réglée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.
>
> Sous réserve du paragraphe (1) du présent article, un sénateur, auteur d'une motion proposant le renvoi d'un projet de loi, d'une pétition ou de tout autre sujet à un

[*Traduction*]

intérêt tout particulier à ses travaux sur le Livre vert, le rapport Wyman, ainsi que sur d'autres questions qui ont trait à la législation touchant la Canadian Commercial Bank.

J'ai travaillé dans le secteur financier canadien pendant de très nombreuses années. J'y ai participé activement et, d'une certaine manière, y participe encore. Pour cette raison, certains pourraient trouver que mon poste est incompatible avec mes rapports et que je ne peux pas continuer d'être membre du Comité. En réalité, malheureusement, certains le pensent déjà bel et bien. Or, bien que je ne crois pas que mes rapports risquent de modifier la qualité de mon jugement, il demeure que, vu qu'on pourrait trouver que je suis en conflit intérêts à cause des divers aspects du travail du Comité, il vaut mieux que je ne prenne pas part à ses délibérations.

Le sénateur Leo Kolber, qui n'a pu venir aujourd'hui, m'a demandé de vous dire que, pour des raisons semblables, il estime ne pas pouvoir lui non plus participer aux délibérations.

**Le sénateur Godfrey:** Honorables sénateurs, j'ai été administrateur du Trust de Montréal pendant de nombreuses années. J'ai pris ma retraite il y a trois ans et je ne le suis plus. S'il en était autrement, je n'aurais pas siégé au Comité. Toutefois, je ne crois pas que ma situation d'ex-administrateur me rende inhabile à siéger.

Certains ont laissé entendre—je souligne que nous n'avons pas encore reçu l'avis juridique que nous avons demandé le 20 juin—que la situation d'actionnaire est incompatible avec celle de membre d'un comité. Je tiens à ce qu'on inscrive au compte rendu que je possède 2 500 actions du Trust de Montréal, dont la valeur ce matin, est de 37 625 $. Personnellement, je n'estime pas que cela rend inapte à siéger ni que cela altère le moindrement mon jugement. Je pense qu'il faut le souligner au compte-rendu. Nous verrons ce qu'il y a lieu de faire quand nous recevrons l'avis juridique demandé.

Pour l'instant, je n'ai pas l'intention de m'exclure des délibérations. Je tiens simplement à faire savoir que c'est une possibilité.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I have a problem that relates, I believe, to Rule 75 governing this matter. I think it should be read into the record:

> "(1) A senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee"—

Oddly enough it doesn't mention the Senate, just a committee—

> "shall not sit on such committee, and any question arising in the committee relating to the pecuniary interest may be determined by the committee, subject to an appeal to the Senate.
>
> "(2) Subject to subsection (1), a senator on whose motion any bill, petition or other matter is referred to a special committee shall if he so desires be a member of the committee."

[*Text*]

comité spécial, peut s'il le désire, être membre de ce comité.

Cela n'a aucun rapport avec le problème soulevé; mais, je voulais citer le texte entier de l'article 75.

Maintenant, il y a l'article 49 (je ne sais pas s'il s'applique au comité) mais, je crois que le paragraphe (4), de cet article dit:

> Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. S'il le fait, son vote est annulé.

Cet article s'appliquerait au Sénat. Je n'entrerai pas dans les détails mentionnés par le sénateur Godfrey, (cela me placerait dans une position assez humiliante) puisque je détiens quelques actions de banque. Je ne les nommerai pas. De plus, je suis membre du conseil d'administration d'une compagnie de fiducie, incorporée en vertu d'une loi provinciale du Québec.

J'ai pensé au problème. Je ne crois pas que ce seul fait m'empêche de siéger et de participer aux discussions de ce comité. Seulement, si le président reçoit une opinion contraire, je céderai ma place. Je tiens à le mentionner, à ce moment-ci. Si le comité, tel que prévu à l'article 75, croit que je suis en conflit d'intérêt, alors, je me soumettrai à sa décision.

**Le président:** Merci, sénateur Flynn.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I find myself in somewhat the same situation as that of other honourable senators who have spoken before me. I am on the board of a company which controls a trust company. I have also been thinking about how this affects my continuing role on the committee. The reason I have spent so much time thinking about it and hoping I could come up with an answer is that the subject matter is crucial. It is extremely important that it be examined and I have looked forward to participating.

Until the next meeting of the committee, however, I intend to refrain from participating. It is my hope that the situation will be resolved by that time. I merely want to take a moment to congratulate the people who have prepared the material we have looked at. It is very well done and I agree with so much of it that I wish I could be here to say so.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, I would like to declare that I am involved with three banks and that my involvement extends to the matter of shareholdings, nothing else.

**Senator Anderson:** I have a share interest in several banks and that is it.

**Senator MacDonald (Halifax):** Mr. Chairman, have we embarked on a truth and tell session this afternoon? If we have come down to the matter of shareholdings in financial institutions, I think we just lost a committee. I am no longer a director or officer of any financial institution, regrettably, but I am a shareholder. I would rather not disclose my shareholdings, which would only indicate the arduousness of my investment. I will say that I do hold them and I have to say that I think it is absolutely ludicrous that we should be reduced to the situation wherein we have to declare a shareholding.

[*Traduction*]

That part has no bearing on the problem that has been raised, but I wanted to give the complete text of Rule 75.

Now, I don't know if Rule 49 also applies to a committee, but I believe that Rule 49, subsection (4), reads:

> "A senator is not entitled to vote on any question in which he has a pecuniary interest not available to the general public. The vote of any senator so interested shall be disallowed."

That would apply to the Senate. I won't go into the same detail as Senator Godfrey, because that would put me in a rather humiliating position, as I only own a few bank shares. I'm not going to name them. In addition, I'm a member of the board of a trust company incorporated under a provincial statute in Quebec.

I've thought the problem over. I don't believe that this fact by itself disqualifies me from sitting on the Committee and taking part in the discussion; but of course, if the Chairman felt obliged to entertain a contrary opinion, then I would give up my seat. But I wanted to mention it, and if the Committee, as provided in Rule 75, believes I am in conflict of interest, then I shall submit to the Committee's decision.

**The Chairman:** Thank you, Senator Flynn.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je suis dans la même situation que les autres sénateurs qui viennent de prendre la parole. Je siège au conseil d'administration d'une société qui contrôle une société de fiducie. J'ai aussi réfléchi à l'effet que cette fonction peut avoir sur mon rôle au Comité. J'ai passé beaucoup de temps à y réfléchir et à espérer trouver une réponse, parce que c'est une question cruciale qu'il est extrêmement important d'étudier. Néanmoins je compte bien participer aux travaux.

Jusqu'à la prochaine séance du Comité, toutefois, j'ai l'intention de m'exclure des travaux. J'espère que la situation aura été éclaircie d'ici là. Je tiens simplement à féliciter les gens qui ont préparé les documents que nous avons consultés. C'est du très beau travail et je suis tellement d'accord sur le contenu que j'aurais voulu rester pour le dire.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, j'ai des liens avec trois banques, mais ma participation se limite exclusivement à la détention d'actions.

**Le sénateur Anderson:** Je possède aussi des intérêts dans plusieurs banques, sous forme d'actions.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Monsieur le président, est-ce une confession générale? Si nous en venons à nous interroger sur la possession d'actions dans des institutions financières, je pense qu'un comité vient de disparaître. Je ne suis plus administrateur ni employé d'aucune institution financière, et je le regrette, mais je demeure un actionnaire. Je préférerais ne pas divulguer mes actions, cela ne ferait que souligner la précarité de ce placement. Je tiens seulement à dire que j'ai des actions et qu'il me paraît absolument ridicule que nous puissions avoir à déclarer une action.

[*Text*]

**The Chairman:** I am aware of no obligation on the part of honourable senators to so declare, nor is there any legal opinion before us to the effect that people who have shares in financial institutions would be under an obligation to withdraw from a committee. If we receive an opinion to that effect, we will make it known to honourable senators. Senator Godfrey, did you have something to add?

**Senator Godfrey:** I wish to disagree with Senator Flynn on one point. We are going to get a legal opinion from the legal office of the Senate. I do not feel in any way bound by that opinion. I will consider it, but I think that I am just as good a lawyer as he is.

**The Chairman:** Perhaps we could discuss that later, senator.

**Senator Flynn:** Who are you speaking of when you say that you are as good a lawyer as he is? Are you speaking of the adviser to the committee or me?

**Senator Godfrey:** What I meant was that I will consider my position in the light of that opinion, but I do not feel that we have to be bound by it.

**The Chairman:** Order, please. We are not going to debate legal opinions that we have not yet received.

I want to say this: The course adopted by Senator Sinclair and, as I understand it, Senator Kolber, on whose behalf Senator Sinclair spoke, is a course that has been adopted on at least one occasion, during the decennial review of the Bank Act by senators who happened to be directors of financial institutions that came within the purview of that legislation. I am not aware that senators have ever declared shareholdings or felt obliged to withdraw from a committee or refrain from voting on matters because of shareholdings in these widely held institutions.

In any case, let me simply say that the decision taken by Senator Sinclair and Senator Kolber is a personal one taken by each of them. While they were under no obligation to do that, I say to Senator Sinclair that that decision is entirely consistent with the reputation for forthrightness and integrity he had in the private sector and which, happily, he has brought to public life.

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, this has opened up a rather interesting subject. There have been, in the past, committee members who have had a farming or agricultural background in Canada and who have consistently taken part in committee discussions on agriculture, both in the Commons and in the Senate. There has never been any suggestion that their deliberations would lead, at least indirectly, to their own financial improvement or that their actions were contrary to parliamentary standards. This opens up an interesting area.

**The Chairman:** It certainly does, senator, and one day we will debate it, either here or in the chamber.

[*Traduction*]

**Le président:** A ma connaissance, rien n'oblige les honorables sénateurs à déclarer leurs actions. Nous ne possédons aucun avis juridique selon lequel les gens qui ont des actions dans des institutions financières sont tenus de se retirer d'un comité. Si nous recevons un avis à cet effet, nous le ferons savoir aux sénateurs. Sénateur Godfrey, avez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Godfrey:** Je tiens à dire que je ne suis pas d'accord avec le sénateur Flynn sur un point. Nous allons obtenir un avis juridique du service du contentieux du Sénat, mais je ne m'estime nullement lié par cet avis. J'en tiendrai compte, mais je pense être un juriste tout aussi compétent que lui pour juger de cette question.

**Le président:** Nous pourrions peut-être en reparler plus tard, Monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** A qui pensez-vous en disant que vous êtes tout aussi compétent que lui? Du conseiller juridique du Comité ou de moi?

**Le sénateur Godfrey:** Je dis simplement que je ne ferai une opinion à la lumière de cet avis juridique, qui, j'estime ne me lie pas.

**Le président:** A l'ordre, je vous prie. Nous n'allons pas débattre d'un avis juridique que nous n'avons même pas encore reçu.

Je tiens à dire ceci: ce que fait le sénateur Sinclair et, si je comprends bien, le sénateur Kolber, au nom de qui le sénateur Sinclair a pris la parole, a déjà été fait au moins une fois, au moment de l'étude décennale de la Loi sur les banques. Il s'agissait de sénateurs qui étaient aussi administrateurs d'institutions financières assujetties à ce texte de loi. Toutefois, je n'ai pas eu connaissance que des sénateurs aient jamais déclaré détenir des obligations ou se soient sentis tenus de se retirer d'un comité ou de ne pas voter sur certaines questions parce qu'ils détenaient des actions dans ces institutions ouvertes.

Quoi qu'il en soit, la décision qu'ont prise les sénateurs Sinclair et Kobler leur appartient. Comme ils n'y étaient nullement tenus, je tiens à dire au sénateur Sinclair que cette décision est tout à fait conforme à la réputation de droiture et d'intégrité qu'il avait dans le secteur privé et qui, heureusement pour nous, l'a conduit à la vie d'homme public.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, nous venons de soulever là une question assez intéressante. Par le passé, des membres de comités qui avaient des antécédents dans le domaine de l'agriculture, de l'exploitation agricole au Canada, ont participé en comité, tant à la Chambre qu'au Sénat à des délibérations sur l'agriculture. Or, on n'a jamais laissé entendre que leur participation à ces délibérations produirait, au moins indirectement, une amélioration de leur propre situation financière ni que leurs agissements étaient contraires aux normes d'éthique parlementaire. Voilà donc soulevée une question fort intéressante.

**Le président:** C'est sûrement très intéressant. Monsieur le sénateur, un jour nous en discuterons, soit ici soit à la Chambre.

[*Text*]

We have before us the green paper on the regulation of Canadian financial institutions, tabled by the Honourable Barbara McDougall, the technical supplement thereto, and the report of the working group on deposit insurance, which is known as the Wyman paper. We have with us today two groups of witnesses. The first is from the Canadian Bankers' Association and the second is from the National Bank of Canada.

At an earlier meeting, we agreed to divide their presentations into two parts. I hope that honourable senators will accept the agreed-upon discipline. The witnesses will deal first with the question of the Wyman paper on deposit insurance. We will then open the floor for questions from honourable senators on the matter of deposit insurance. I will then invite the witnesses to speak on the green paper and on the technical supplement, after which we will open the floor again to questions from senators. Is that understood and agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will first hear from the Canadian Bankers' Association, represented by Mr. Allan R. Taylor, Chairman of the Executive Council of the Association. Mr. Taylor will also be back on another date wearing his hat as President and Chief Operating Officer of the Royal Bank of Canada. For today, however, he appears before us as Chairman of the Executive Council of the CBA. With him is Mr. Robert MacIntosh, who has also appeared at these meetings on many occasions as President of the Canadian Bankers' Association. We also have with us Mr. Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council of the CBA and Mr. John Alteneau, Chairman of the Schedule B Foreign Banks' Executive Committee and also the President and Chief Executive Officer of the Manufacturers' Hanover Bank of Canada.

Plus tard aujourd'hui, M. Gilles Mercure comparaitra devant nous en sa qualite de President et Directeur general de la Banque nationale du Canada.

For the moment I will call on Mr. Taylor, Chairman of the Executive Council, CBA, to open the discussion with a brief statement on the Wyman report.

**Mr. Allan R. Taylor, Chairman of the Executive Council, CBA, and President and Chief Operating Officer of the Royal Bank of Canada:** Mr. Chairman and members of the committee, on behalf of the Canadian Bankers' Association, I want to thank the Senate committee for the opportunity to present our views this afternoon on the green paper, the technical supplement, and the Wyman committee report. In my remarks, I would like to describe why the CBA feels that these papers are important, and highlight some of the concerns we have with them.

My remarks will be brief and they will cover both the Wyman report and the green paper. With your permission, Mr, Chairman, we could go to the questioning of the Wyman report immediately I have finished my statement.

As you know, the CBA appeared before the House Committee on Finance, Trade and Economic Affairs two weeks ago.

[*Traduction*]

Nous avons en main le Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada qu'a déposé l'honorable Barbara McDougall, le supplément technique qui s'y rattache, et le rapport du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, connu sous le nom de rapport Wyman. Nous accueillons aujourd'hui deux groupes de témoins. Le premier est formé de représentants de l'Association des banquiers canadiens et le second de représentants de la Banque nationale du Canada.

Au cours d'une séance précédente, nous avons convenu de partager leurs exposés en deux volets. J'espère que les honorables sénateurs accepteront cette façon de faire qui a été adoptée. Les témoins aborderont d'abord la question du rapport Wyman sur l'assurance-dépôts. Nous entendrons ensuite les questions des honorables sénateurs sur cette question. Puis, j'inviterai les témoins à se prononcer sur le contenu du Livre vert et du supplément technique; après quoi, nous entendrons à nouveau les sénateurs qui voudront poser des questions. Est-ce bien compris et adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Voici d'abord l'Association des banquiers canadiens, représentée par M. Allan R. Taylor, président du conseil exécutif de l'Association. M. Taylor reviendra plus tard en sa qualité de président et de directeur principal des opérations de la Banque royale du Canada. Aujourd'hui, toutefois, il comparaît devant nous en tant que président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens. Il est accompagnée de M. Robert McIntosh, qui a aussi comparu à ces audiences à de maintes reprises en tant que président de l'Association des banquiers canadiens. Nous accueillons en outre M. Gilles Mercure, vice-président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, ainsi que M. John Alteneau, président du comité exécutif des banques étrangères de l'annexe B, et le président et directeur exécutif principal de la Manufacturer's Hanover Bank of Canada.

Later today, Mr. Gilles Mercure will be appearing before us in his capacity as President and Chief Operating Officer of the National Bank of Canada.

Pour l'instant, j'invite M. Taylor, président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, à ouvrir le débat par une brève déclaration sur le rapport Wyman.

**M. Allan R. Taylor, président du conseil exécutif, Association des banquiers canadiens, président et directeur en chef des opérations de la Banque royale du Canada:** Monsieur le président, membres du Comité, au nom de l'Association des banquiers canadiens, je tiens à remercier le Comité de nous offrir l'occasion de nous prononcer sur le Livre vert, le supplément technique et le rapport Wyman. Dans ma déclaration, j'exposerai pourquoi l'Association des banquiers canadiens juge ces documents importants, ainsi que certaines des préoccupations que nous avons à ce sujet.

Je serai bref. Je traite d'abord du rapport Wyman et du Livre vert. Si vous le permettez, monsieur le président, nous pourrons entamer la période de questions sur le rapport Wyman dès que j'aurai terminé ma déclaration.

Comme vous le savez, l'Association des banquiers canadiens a comparu devant le Comité de la Chambre des communes des

[*Text*]

As our positions have not changed since our September 12 appearance, I will keep my opening comments brief. My colleagues and I will be happy to try to answer any questions you may have at the end of my remarks,

I would like to say at this point that the banks generally support the September 1 Department of Finance proposals to make changes to the CDIC and to the powers of the regulators. In our view, this initiative recognizes the urgency for reform, particularly in the area of deposit insurance. It is, however, only an initial step in the process of reforming the financial system.

With regard to the regulatory structure, the banks are of the view that deposit insurance reform should be a top priority. This should precede any attempt to restructure financial markets along the lines proposed by the government in its green paper and technical supplement. The banks feel strongly that general principles must not be compromised in this reform. First, depositors must have comparable protection in all institutions. Secondly, institutions themselves should have a voice in the running of the deposit insurance system. Thirdly, the insurance system should work hand in glove with the system of primary regulation to ensure an efficient regulatory response to problem situations. Finally, the system should inject discipline into the marketplace.

The Wyman committee report contains many important recommendations for change to the current system of deposit insurance. The CBA is in agreement with many of these recommendations, particularly those dealing with market discipline and CDIC staffing and organization. However, we have a few concerns with the Wyman proposals, some of which I will touch upon briefly.

With regard to the general regulatory powers of the CDIC, the banks are of the view that the CDIC must have broad enough powers to fulfil its mandate. However, we are opposed to vesting the corporation with powers which parallel and perhaps supersede those of the primary regulators.

As recognized by the Wyman committee, restoring market discipline is vital to the continued stability of the financial system. In this regard, we strongly endorse a system of co-insurance. The Wyman committee's proposal that co-insurance begin at dollar zero would be the ideal solution. However, if, as the Minister of State for Finance has indicated, the committee's proposal is not accepted, we would recommend an alternative co-insurance system which offers full protection to a level which adequtely protects these depositors. Our model calls for full protection to $20,000 and 75 per cent co-insurance between $20,000 and $75,000. We would stress, however, that some form of co-insurance must be implemented in order to enhance market discipline.

[*Traduction*]

finances, du commerce et des questions économiques il y a deux semaines. Comme notre position n'a pas changé depuis notre comparution du 12 septembre, je ne ferai qu'une brève déclaration préliminaire. Mes collègues et moi serons heureux d'essayer de répondre à toute question que vous voudrez poser à la fin de ma déclaration.

En règle générale, les banques souscrivent aux propositions que le ministère des Finances a faites le 1er septembre en vue d'apporter des changements à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et aux pouvoirs des organismes de réglementation. A notre avis, par cette initiative, on reconnaît l'urgence d'une réforme, surtout dans le domaine de l'assurance-dépôts. Ce n'est toutefois qu'une première étape du processus de réforme du système financier.

En ce qui concerne la structure réglementaire, les banques estiment que la réforme de l'assurance-dépôts doit être considérée comme une priorité absolue. Elle doit primer toute tentative de restructuration des marchés financiers selon des directives que propose le gouvernement dans son Livre vert et son supplément technique. Les banques croient fermement que certains principes généraux ne doivent pas être compromis par cette réforme. D'abord, les déposants doivent bénéficier d'une protection comparable dans toutes les institutions. Deuxièmement, les institutions elles-mêmes doivent avoir un mot à dire dans la gestion du système d'assurance-dépôts. Troisièmement, le régime d'assurance devrait travailler en étroite collaboration avec le système de réglementation primaire pour réagir efficacement aux situations problématiques. Enfin, le régime devrait inculquer un esprit de discipline financière.

Le rapport du Comité Wyman contient de nombreuses recommandations importantes en vue de modifier l'actuel système d'assurance-dépôts. L'Association des banquiers canadiens appuie un grand nombre de ces recommandations, surtout celles qui ont trait à la discipline du marché et à la dotation et à l'organisation de la SADC. Toutefois, les propositions du rapport Wyman nous causent quelques inquiétudes, dont nous allons parler brièvement.

En ce qui concerne les pouvoirs de réglementation généraux de la SADC, les banques estiment que la SADC doit avoir des pouvoirs suffisamment grands pour remplir son mandat. Toutefois, nous nous opposons à la proposition qui consiste à accorder à la société des pouvoirs parallèles ou supérieurs à ceux des organismes de réglementation primaire.

Comme le reconnaissent les membres du Comité Wyman, le rétablissement de la discipline financière est essentiel au maintien de la stabilité du système financier. À cet égard, nous souscrivons fermement à la proposition relative à un régime de partage des risques. La proposition du Comité Wyman visant à instaurer le partage des risques dès le premier dollar déposé serait la solution idéale. Toutefois, si, comme l'a indiqué le ministre d'État aux Finances, la proposition du Comité n'était pas acceptée, nous recommanderions un système de partage des risques de rechange offrant une entière protection à un niveau qui protège adéquatement ces déposants. Notre formule suppose la pleine protection des 20 000 premiers dollars et une protection à 75 p. 100 aux termes d'une formule de partage des risques pour la tranche de dépôts qui se situe entre 20 000 $ et

[*Text*]

A third proposal in the Wyman report, which the banks feel strongly about, is the deficit refinancing proposal. Although this issue has not received much attention in the House Finance Committee hearings currently taking place, we believe that this is a crucial issue which must be resolved. In this regard, we do not consider that the participants in the CDIC should be asked to shoulder any part of the deficit resulting from payments in excess of agreed insurance limits in place at the time recent insolvencies occurred.

The banks recognize their liability within the terms of the CDIC Act. This includes insured deposits up to the $20,000 limit which prevailed when many of the recent insolvencies occurred, and deposits insured up to the $60,000 limit only to the extent that this limit was in place at the time of the failures. In other words, we do not accept liability for losses associated with the retroactive increase in the insurance ceiling from $20,000 to $60,000.

We would also stress that the issue of refinancing the current deficit must be viewed independently from the question of the ongoing funding of the CDIC. We do not feel that a permanent increase in the deposit insurance premium will be necessary if an effective regulatory regime is put in place.

Mr. Chairman, that concludes my remarks about the Wyman report. I have a few other remarks dealing with the green paper, which I will withhold in accordance with your wishes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Taylor. The Chair would like to suggest at this point that the full brief which we have from the association be printed in our verbatim proceeding at this stage. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of brief, see Appendix "BTC-9-A".)*

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have a suggestion to make. Several points have been raised. Rather than considering them one by one, I suggest that "inspection" and "regulation" could really be discussed before we get into the question of "insurance and deficit financing"—rather than jumping around from one to the other.

**The Chairman:** I appreciate the suggestion, senator, but I would not like to be the chairman who would try to enforce that. I believe we have made some headway in getting senators to agree to deal first with deposit insurance and then with the green paper. Your colleagues have heard your suggestion. Perhaps they can co-operate and govern themselves accordingly. Who would like to begin?

**Senator Godfrey:** I will begin.

[*Traduction*]

75 000 $. Nous soulignons toutefois qu'il faut instaurer un certain système de partage des risques afin de favoriser la discipline financière.

Les auteurs du rapport Wyman font une troisième proposition, à laquelle les banques tiennent beaucoup, c.-à-d. une proposition relative au refinancement du déficit. Même si cette question n'a pas beaucoup retenu l'attention au cours des audiences que tient le Comité permanent de la Chambre des finances, nous croyons que c'est une question primordiale qu'il faut résoudre. À cet égard, nous ne croyons pas que les participants à la SADC devraient être priés d'éponger la moindre part du déficit consécutif à des paiements excédentaires dépassant les limites d'assurance stipulées au moment des récentes faillites.

Les banques reconnaissent leur responsabilité aux termes de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Il s'agit notamment de cette limite de 20 000 $ sur les dépôts assurés, qui était en vigueur au moment où un grand nombre des récents cas de faillite ont été révélés, ainsi que de la limite de 60 000 $ sur les dépôts assurés dans la stricte mesure où cette limite était déjà en vigueur au moment des faillites. Autrement dit, nous n'acceptons aucune responsabilité pour les pertes consécutives à l'augmentation rétroactive du plafond d'assurance de 20 000 à 60 000 $.

Nous soulignons aussi que la question du refinancement du déficit actuel doit être étudiée indépendamment de celle du financement continue de la SADC. Nous ne croyons pas qu'une augmentation permanente des primes de l'assurance-dépôts soit nécessaire si l'on met en place un régime de réglementation efficace.

Monsieur le président, je termine ainsi mes observations sur le rapport Wyman. J'ai quelques autres remarques à faire au sujet du Livre vert, mais je les ferai plus tard comme vous en avez manifesté le désir.

**Le président:** Merci, monsieur Taylor. J'aimerais maintenant proposer que tout le mémoire qu'a présenté l'Association soit annexé au compte rendu de nos délibérations. Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

*(Pour le texte du Mémoire, voir Appendice «BTC-9-A.»)*

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'ai une suggestion à faire. On a soulevé plusieurs points. Au lieu de les étudier un par un, je propose qu'on étudie en profondeur les questions de «l'inspection» et la «réglementation» avant de passer à celles de «l'assurance et du financement du déficit» plutôt que de passer constamment de l'une à l'autre.

**Le président:** Je comprends l'objet de votre proposition, sénateur, mais je plains le président qui prétendrait imposer cette procédure. Nous avons déjà fait quelques progrès en obtenant des sénateurs qu'ils s'entendent pour traiter d'abord de l'assurance-dépôts puis ensuite du Livre vert. Vos collègues ont entendu votre proposition. Peut-être voudront-ils coopérer et s'en tenir à cette façon de faire. Voudriez-vous commencer?

**Le sénateur Godfrey:** Je commence.

[*Text*]

**The Chairman:** If the questioning begins to lag, we will do as we have done frequently in the past in connection with this committee. We can call on the services of one of our advisers.

**Senator Godfrey:** Let me refer to regulations. I suppose that inspection ties in with that. I must confess that I was worried about the dominant role suggested in the Wyman paper, and particularly the fact that the person mentioned in connection with CDIC would have the power to withdraw insurance. I believe that in your paper you say that it would probably close the bank or institution. I would say that it certainly would. The suggestion is to give solely to the CDIC the power of closing up a bank. I would like your comment on that. It seems to me to be a good deal of power for one person.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, this is certainly a subject that has received a lot of consideration by the CBA. We know just how powerful that could be. We did reach the conclusion that it is a power that should rest with the insuring agency. It is the ultimate power. We think that the threat of that provides quite a bit in the way of ability to set some things in action to correct situations where a state is found by examination that must be corrected. There obviously has to be some time here between a difficulty arising and anything that is suggested in the way of cessation of insurance coverage. I would agree that it would likely mean the death of an organization if there were an announcement that there would no longer be insurance coverage. But surely that being in place, and being in the power of the insuring agency, it would permit them a recognition that steps must be taken to put things in order and that they would have a period of time before that ultimate weapon was used.

We think it is important that CDIC have the power to admit institutions and to set standards for admission of institutions. Surely, there has to be something more in the way of admission rules for deposit-taking institutions. The events of the recent past confirm that this is necessary. We say that this power should be put in the hands of the insuring agency. However, they should have no responsibility beyond providing insurance coverage. In doing that, they should have the ability to say who gets in and the ability to say who would not be permitted to stay if the rules were not adhered to.

**Senator Godfrey:** Would you want consultation with the Inspector General of Banks?

**Mr. Taylor:** Yes. We say very clearly that the two must work together. In fact, I believe we say in our preamble that they must work together hand in glove.

**Senator Godfrey:** The provisions seem to give a lot of power to one person. We usually think of the Inspector General of Banks as the top man. Officially, he could be completely ignored if there were nothing in the provisions about consultation. I suggest that most banks would not be closed until after the minister had been involved.

**Mr. Taylor:** I would like Mr. MacIntosh to make a further comment on the subject.

[*Traduction*]

**Le président:** Si l'interrogatoire semble ne vouloir mener nulle part, nous ferons comme le Comité l'a souvent fait par le passé en recourant aux services de l'un de nos conseillers.

**Le sénateur Godfrey:** Permettez-moi de soulever la question du règlement. Je suppose que l'inspection y a trait. Je dois admettre que j'étais préoccupé par le rôle prédominant proposé dans le rapport Wyman et, plus particulièrement, par le fait que la personne mentionnée relativement à la SADC aurait le pouvoir de retirer l'assurance. Je crois avoir lu dans votre document que cela entraînerait probablement la fermeture de la banque ou de l'institution. À mon avis, c'est certainement ce qui arriverait. L'on propose de ne donner le pouvoir de fermer une banque qu'à la SADC. J'aimerais que vous commentiez cette idée. Il me semble que cela représente beaucoup de pouvoir pour une seule personne.

**M. Taylor:** Monsieur le président, l'Association des banquiers canadiens a déjà étudié cette question à fond. Nous savons à quel point ce pouvoir est important et avons conclu qu'il devrait revenir à l'organisme assureur. C'est le pouvoir ultime. Nous croyons qu'il favorisera l'adoption de certaines mesures pour redresser la situation. Manifestement, un certain temps doit s'écouler entre le moment où la difficulté est soulevée et le moment où l'on propose de mettre un terme à la couverture de l'assurance. Je conviens que l'annonce de l'abolition de la couverture de l'assurance aura probablement pour effet de tuer l'organisme. Mais une fois les mécanismes en place et vu le pouvoir de l'organisme assureur, on pourra se rendre compte de la nécessité de prendre certaines mesures pour remettre les choses en ordre et l'institution d'un certain sursis avant d'être guillotinée.

Nous croyons qu'il est important que la SADC ait le pouvoir d'admettre les institutions et de fixer les normes de leur admission. Certes, il est nécessaire de prévoir d'autres règles relativement à l'admission des sociétés de dépôts, comme le confirment les récents événements. À notre avis, ce pouvoir devrait être conféré à l'organisme assureur, lequel ne devrait toutefois assumer aucune responsabilité, à part fournir la couverture de l'assurance. Ainsi, il devra déterminer qui est admis et qui est rejeté, si les règle ne sont pas respectées.

**Le sénateur Godfrey:** Seriez-vous en faveur d'une consultation avec l'Inspecteur général des banques?

**M. Taylor:** Oui, nous le préconisons vivement. En fait, je crois avoir précisé dans notre préambule qu'ils doivent être comme les deux doigts de la main.

**Le sénateur Godfrey:** Les dispositions semblent accorder beaucoup de pouvoirs à une seule personne. Normalement, nous considérons l'Inspecteur général des banques comme le plus haut placé. Officiellement, on pourrait faire totalement abstraction de lui si les dispositions ne prévoyaient pas la consultation. Je crois que la plupart des banques ne pourraient être fermées sans l'intervention du Ministre.

**M. Taylor:** J'aimerais que M. MacIntosh développe davantage cette idée.

[*Text*]

**Mr. Robert M. MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association:** We are inclined to agree with the point you are making. We have been struggling with what sort of intermediate steps you should go through before you reach the ultimate "nuclear weapon" which is the withdrawal of insurance. We agree that the withdrawal of insurance is the end of the road. We have examined a number of possibilities which could be taken, short of going public, because as soon as there is a public statement that you are going to take certain action and it reaches the regulator through the CDIC, you have virtually given the kiss of death to the institution. So there has to be a series of intermediate, confidential steps. The association believes that one of them should be the power to say "cease and desist". The CDIC board could require an institution to cease and desist from, for example, growing any further. It is interesting that in the two cases dealt with in the past few weeks, both banks doubled in size since the recession in Alberta began—not before, but after the recession. One of them doubled in size within 18 months. All banks know that it has been extremely difficult to grow at all in the market. For example, the Canadian dollar assets of the larger banks have hardly been able to grow for two or three years. In fact, on balance they may even be down a little. But when you have two institutions growing at such a rapid rate when the industry is not, it brings questions to mind. We are suggesting that the power to tell them to cease and desist, to tell the banks not to grow any more, not to enlarge their deposits and so on, should be the first step.

Further down the road, a letter could be sent to the regulator from the CDIC board with a copy going to the minister of the concerned province. I say that, because very often, you are dealing with a provincial body, not a federal body, and it is difficult for the CDIC to make the provincial regulator do his job when he does not want to or when his minister does not want him to do his job. We believe that at some point the regulator and the minister should be put on notice—confidentially, of course. The CDIC would say, "Moreover, if you do not take such and such action within six months, we will decline further federal fiscal responsibility, and it will be on the back of the province if you do not act. Confirm to us confidentially in writing that you understand what we are saying to you." That is the sort of intermediate step we believe must be taken before you use the ultimate weapon.

**Senator Godfrey:** At page 14 of your brief you say:

> We recognize that the CDIC, in order to protect its own financial interests, must have the power to induce regulators to act in problem situations. However, we believe this could be accomplished by giving the CDIC a number of "intermediate" powers short of the withdrawal of insurance and by improving the Corporation's leverage with regulators.

[*Traduction*]

**M. Robert MacIntosh, président, Association des banquiers canadiens:** Nous sommes plutôt d'accord avec le point que vous soulevez. Nous avons beaucoup analysé la question des mesures intermédiaires à prendre avant de lancer l'«arme nucléaire» que constitue le retrait de l'assurance. Nous convenons que le retrait de l'assurance est une solution de dernier recours. Nous avons analysé un certain nombre de possibilités, sauf celle de mettre le public au courant, parce que dès que vous annoncez publiquement que vous allez prendre une certaine mesure et que l'organisme de réglementation en prend connaissance par l'intermédiaire de la SADC, c'est comme si vous donniez le coup fatal à l'institution. C'est pourquoi il faut prendre une série de mesures intermédiaires confidentielles, dont l'une d'elles, d'après l'Association, devrait être une injonction. Le conseil de la SADC pourrait forcer une institution à cesser son expansion. Il est intéressant de noter que dans les deux cas dont il a été question ces dernières semaines, les deux banques ont doublé d'importance depuis le début de la récession en Alberta, pas avant, mais après la récession. L'une d'elles a doublé d'importance en 18 mois. Toutes les banques savent que les conditions du marché ont rendu la croissance extrêmement difficile. Par exemple, les actifs en dollars canadiens que détiennent les grandes banques n'ont pas grossi depuis deux ou trois ans, et, de fait, ont quelque peu diminué. Mais lorsque deux institutions croissent à un rythme aussi rapide, alors que l'industrie reste au même point, on ne peut que se poser des questions. Nous sommes d'avis que la première étape serait d'accorder le pouvoir d'émettre des injonctions, de dire aux banques de mettre fin à leur croissance, de ne pas augmenter leurs dépôts, etc.

Un peu plus tard, le conseil de la SADC pourrait écrire à l'organisme de réglementation et envoyer une copie conforme de sa lettre au ministre de la province intéressée. Je le précise parce que, très souvent, il faut traiter avec un organisme provincial, et non fédéral, et il est difficile pour la SADC de forcer l'organisme de réglementation provincial à faire son travail lorsqu'il ne le veut pas ou lorsque le Ministre l'en empêche. Nous croyons qu'à un certain moment, il y aurait lieu d'enjoindre d'une façon confidentielle, bien entendu, l'organisme de réglementation et le Ministre de faire leur travail. La SADC pourrait leur dire, par exemple: «En outre, si vous ne prenez telle ou telle mesure dans les prochains six mois, nous nous déchargerons de toute responsabilité fiscale vis-à-vis du gouvernement fédéral, lequel s'acharnera sur la province si vous n'agissez pas. Confirmez-nous par lettre confidentielle que vous comprenez notre demande». C'est, à notre avis des mesures intermédiaires de ce type qu'il faudrait prendre avant de recourir à l'arme ultime.

**Le sénateur Godfrey:** A la page ( ) de votre mémoire, on peut lire:

> Nous admettons que la SADC doit avoir le pouvoir d'amener les organismes de réglementation à agir lorsqu'un problème se présente. Toutefois, nous croyons que l'on pourrait arriver à ce résultat en conférant à la SADC un certain nombre de pouvoirs «intermédiaires» hormis celui de résilier l'assurance, et en augmentant l'influence de la Société auprès des organismes de réglementation.

[*Text*]

On page 15 you say:

> The power to withdraw or condition insurance coverage, if used effectively, will achieve the same purpose, as these are powerful regulatory tools which can be used to induce both regulators and member institutions to adopt a desired course of action before problems become unmanageable.

I do not understand. On page 14 you seem to be talking about intermediate powers.

**Mr. Taylor:** We see those powers as running parallel to the powers of the regulator. Each of those bodies would be insisting that certain steps be put in place. Mr. MacIntosh has mentioned one or two. There could be a variety of limitations on the operations of the depositing institution until it got itself back into a viable form.

**Senator Godfrey:** That brings me back to this hand and glove relationship between regulations and inspection. The Wyman report suggests that the CDIC, rather than the Inspector General of Banks, be the prime inspector. I believe your association has some qualifications on that point. A decision should be taken as to who will have the responsibility and that should be the end of it. My initial reaction was that the Inspector General of Banks should be the one to inspect the banks and to put together the teams to carry out the inspections. We can learn from recent experiences why this has failed. Would you please amplify that point?

**Mr. Taylor:** We agree with you in that respect. We think that the regulator should be kept whole and should be seen in the case of banks, as the top regulator. That is why we say that super powers should not be given to CDIC but that more powers have to be given to CDIC to protect its role as the insurer.

**Senator Godfrey:** But who will be the primary inspector, which is really a different thing from power. For example, if you wanted to value a portfolio, who would send in the team? Is it to be the CDIC or the Inspector General of Banks? I believe the Wyman paper suggests the CDIC.

**Mr. MacIntosh:** Indeed, it does, and that is where we part company. I qualify that statement by saying that Mr. Mercure's bank has a different view. People sometimes think that we are a monolithic industry. Indeed, I wish sometimes that that were the case. I would point out that the committee that produced this brief was representative of the industry. We fought—perhaps that word is too strong—we dialogued for many weeks and months to get our position together. On that particular issue the National Bank has a different point of view, which the committee would perhaps wish to hear about in due course from Mr. Mercure. Our general position is that there should be no duplication in the regulatory process, that there should be authorities charged with that responsibility and more particularly, because we have a federal-provincial structure and there is no mechanism for the federal level to impose measures on the provincial institutions, their regulator

[*Traduction*]

Vous continuez à la page ( ):

> S'il est utilisé efficacement, le pouvoir de résilier une assurance ou celui d'y imposer des conditions permettront d'atteindre le même but, car il s'agit d'instruments de réglementation puissants qui peuvent être utilisés pour amener aussi bien les organismes de réglementation que les institutions membres à adopter une ligne de conduite adéquate avant que les problèmes ne deviennent incontrôlables.

Je ne comprends pas. A la page ( ) vous sembliez parler de pouvoirs intermédiaires.

**M. Taylor:** Nous croyons que ces pouvoirs devraient être parallèles à ceux de l'organisme de réglementation. Chacun de ces organismes insisterait pour que certaines mesures soient adoptées. M. MacIntosh en a mentionné une ou deux. On pourrait imposer à l'institution déposante des limites très diverses jusqu'à ce qu'elle redevienne viable.

**Le sénateur Godfrey:** Ce qui me ramène aux liens très étroits qui existent entre la réglementation et l'inspection. Les auteurs du rapport Wyman proposent que la SADC, plutôt que l'Inspecteur général des banques, soit l'inspecteur principal. Je crois que votre association a certaines réserves à ce sujet. Il faudrait déterminer une fois pour toutes, à qui incombera cette responsabilité. Au départ, je croyais que c'était l'Inspecteur général des banques qui devait inspecter les banques et constituer les équipes chargées des inspections. Les faits récents nous éclairent sur les raisons pour lesquelles cette méthode a échoué. Pourriez-vous développer ce point?

**M. Taylor:** Nous sommes d'accord avec vous à cet égard. Nous croyons que l'organisme de réglementation devrait être considéré globalement et, dans le cas des banques, comme le principal régulateur. C'est pourquoi nous croyons qu'il n'y a pas lieu de donner des pouvoirs extraordinaires à la SADC mais d'autres pouvoirs qui lui permettront de jouer son rôle d'assureur.

**Le sénateur Godfrey:** Mais la question de savoir qui sera principalement chargé de l'inspection est différente de celle du pouvoir. Par exemple, si vous voulez déterminer la valeur d'un portefeuille, à qui confierez-vous la tâche? A la SADC ou à l'Inspecteur général des banques? Je crois que le rapport Wyman propose sa SADC.

**M. MacIntosh:** C'est juste, et c'est là-dessus que nous ne nous entendons pas. Je devrais plutôt dire que la banque de M. Mercure voit les choses d'un autre œil. Parfois les gens croient que nous sommes une industrie monolithique. De fait, j'aimerais qu'il en soit ainsi parfois. Je vous signalerais que le comité qui a rédigé ce mémoire était représentatif de l'industrie. Nous nous sommes battus, peut-être cette expression est-elle trop forte, nous avons discuté pendant de nombreuses semaines et de nombreux mois pour arriver à nous entendre. Sur cette question en particulier, la Banque Nationale avait une opinion différente, que M. Mercure exprimera si le Comité veut l'entendre en temps et lieu. Dans l'ensemble, nous estimons qu'il ne devrait pas y avoir de chevauchement dans le processus de réglementation, que certaines autorités devraient assumer la réglementation et, plus particulièrement, vu notre structure fédérale-provinciale et l'impossibilité pour le gouvernement

[*Text*]

or their minister, that an inspection at the federal level could only be done with the consent and agreement of the province. We believe that the provincial regulator should remain in place, and that we should not be trying to upheave the constitutional structure of the country to change very fundamental things. We do not believe that the provinces are prepared to give up the powers they have over some of their institutions, nor that Parliament should try to change the status quo. However, having said that, we believe that the CDIC must have a way to ultimately force the regulator to respond.

**Mr. Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council, Canadian Bankers' Association and President and C.O.O. of the National Bank of Canada:** Speaking further to this point, one has to consider that the CDIC, re-organized along the lines we are recommending, would not be a one-person institution. It would be managed by a board of directors. It would be managed by a board of directors where the current authorities would be strongly present and even have a dominant influence, including the Inspector General himself who would sit on that board, as he does today. What we are suggesting, however, is that there would be a measure of self-regulating mechanisms in the CDIC, because there would be representation from the private sector. However, it is not reasonable to have direct representation from the insured themselves, because there would then be a conflict of interest, but there could be some other type of representation from, perhaps, private industry or the private sector to inject a measure of business acumen into the operation of the CDIC.

Furthermore, the CDIC has as its exclusive objective the protection of its financial interest and the solvency of the institution without being influenced by other, wider policy considerations that may influence this part of their judgment. That would inject, in many situations, a timely perspective. Very often, as we have seen in the past few years, action which should and could have been taken soon enough was delayed because possibly very legitimate considerations caused the postponing of the action and, in the meantime, everyone was hoping that somehow things would correct themselves. A business consideration, injected in timely fashion, would have induced action possibly sooner and at least reduced the losses, if not eliminated them.

**Senator Godfrey:** On page 12 of your brief, you say:

> While we are supportive of most of the Wyman recommendations in the area of Supervision and Examination, we do not support the proposal to vest CDIC with the power to impose uniform accounting and real estate valuation standards on member institutions, if agreement on appropriate standards cannot be reached in consultation with members, regulators and professional bodies. As a general principle, we feel that the CDIC should have the information it needs to monitor member compliance, but that the task of prescribing the accounting standards

[*Traduction*]

fédéral d'imposer des mesures aux institutions provinciales, à leur organisme de réglementation ou à leur ministre, que le gouvernement fédéral ne pourrait effectuer l'inspection qu'avec le consentement et l'approbation de la province. Nous préconisons le maintien de l'organisme de réglementation provincial et nous estimons qu'il ne faut pas tenter de bouleverser la structure constitutionnelle du Canada pour changer des éléments très fondamentaux. Nous ne croyons pas que les provinces soient disposées à renoncer aux pouvoirs qu'elles exercent sur certaines de leurs institutions ni que le Parlement devrait s'efforcer de modifier le statu quo. Toutefois, cela dit, nous estimons que la SADC doit être en mesure, au besoin, de forcer l'organisme de réglementation à répondre.

**M. Gilles Mercure, vice-président du conseil exécutif, Association des banquiers canadiens, et président-directeur général, Banque Nationale du Canada:** A ce sujet, il faut tenir compte du fait que la SADC, restructurée de la façon recommandée, ne serait pas dirigée par une seule personne mais par un conseil d'administration. Elle serait dirigée par un conseil d'administration sur lequel les autorités actuelles exerceraient une forte influence, conseil qui comprendrait notamment l'Inspecteur général, qui siège d'ailleurs à ce conseil à l'heure actuelle. Toutefois, nous proposons d'instaurer à la SADC des mécanismes d'auto-réglementation, puisque le secteur privé y serait représenté. Il ne serait pas raisonnable de permettre aux assurés d'y être représentés directement parce que cela créerait un conflit d'intérêts; toutefois, l'industrie ou le secteur privé pourraient y être représentés d'une autre façon qui leur permette de doter la direction de la SADC d'une expérience pratique.

En outre, la SADC a pour unique objectif de protéger ses intérêts financiers et d'assurer sa solvabilité sans se laisser influencer par des considérations politiques à grande portée, ce qui est susceptible de se répercuter sur ses décisions. La mesure proposée lui permettrait, dans bien des cas, de situer la question à étudier dans un contexte approprié. Très souvent, comme nous l'avons observé ces dernières années, certaines mesures qui auraient dû et qui auraient pu être prises assez tôt ont été reportées en raison de certaines considérations peut-être valables et, entre-temps, tout le monde espérait que la situation se réglerait toute seule. La prise en considération du facteur commercial, à un moment opportun, aurait encouragé l'adoption plus rapide de mesures et aurait réduit, sinon évité les pertes.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 12 de votre mémoire, vous dites:

> Bien que nous approuvions la plupart des recommandations du Comité Wyman en matière de surveillance et d'examen, nous n'appuyons pas la proposition d'investir la SADC du pouvoir d'imposer à ses membres des normes uniformisées en matière de comptabilité et d'évaluation des biens immobiliers au cas où elle ne parviendrait pas à un accord avec les institutions membres, les organismes de réglementation et les organismes professionnels (tels que l'ICCA) consultés en ce qui concerne ces normes. En principe, nous pensons que la SADC devrait disposer des don-

[*Text*]

required to produce this information should be left to primary regulators. While we agree that the CDIC could be part of the consultation process in developing such standards, its role should not extend to imposing standards in the absence of a consensus.

There are two issues here: one is the valuation of real estate, which was very important as far as the CCB was concerned in determining what their loans were and so on, and I would like that discussed further. Why would you not want to have everybody value the real estate in the same way, so that, amongst the different banks, everyone knows that they are all adopting the same method and, if they cannot agree amongst themselves, then have somebody impose a standard evaluation? Otherwise you just have chaos.

**Mr. Taylor:** I would ask Mr. MacIntosh to speak on this question.

**Mr. MacIntosh:** The chairman is asking me to answer this because it is such a very difficult question to which we do not have a clear answer. First of all, we do not believe that the CDIC should become what the Americans have, which is a Federal Standards Accounting Board, a superbody which decides and imposes standards right across the financial systems. If we are to have such a body, I would suggest, sir, that it ought to be closely related to the Canadian Institute of Chartered Accountants and the other professional accounting associations. If we are to have standards, let the standards be set in that place, as I am sure you would agree with regard to the standards of the bar association. You would not want other bodies getting into that area, because it is a very professional area.

However, we would certainly agree that the appraisal business in Canada is a very loose profession and that there must be an improved, stiffer licensing process, educational and training process and, without knowing precisely, I would think that that is a provincial question.

We would agree with Mr. Wyman: there must be a material lifting of standards. However, whether you can establish anything such as a uniform standard for property across the country, I would be a little hesitant about that. I am sure you are all very familiar with the fact that the province of Ontario set out to have standardized accounting for real estate values in property appraisal with respect to residential real estate across Ontario. I think it is fair to say that it came to grief for a number of reasons, which may have been political but which are probably very practical in many cases.

**Senator Godfrey:** You are talking about assessment.

**Mr. MacIntosh:** Yes, property assessment.

**Senator Godfrey:** That meant, of course, that some people would have to pay more property taxes.

[*Traduction*]

nées nécessaires pour veiller au respect des normes par les institutions membres, mais que la responsabilité de prescrire les normes comptables à appliquer pour établir ces données devrait être laissée aux principaux organismes de réglementation. Nous convenons que la SADC pourrait participer au processus de consultation menant à l'établissement de telles normes, mais son rôle ne devrait pas aller jusqu'à imposer des normes en l'absence de consensus.

Il y a deux points à prendre en considération, et le premier est la valeur des biens immobiliers, à laquelle la Banque Commerciale du Canada accordait une grande importance pour déterminer ses prêts, etc., et dont j'aimerais qu'on discute davantage. Pourquoi ne voudriez-vous pas que tous déterminent la valeur des biens immobiliers de la même façon afin que les diverses banques sachent qu'elles suivent la même méthode et, si elles ne s'entendent pas, que quelqu'un d'autre leur impose une méthode d'évaluation uniformisée? Autrement, ce serait la confusion totale.

**M. Taylor:** J'aimerais que M. MacIntosh réponde à cette question.

**M. MacIntosh:** Le président voudrait que je réponde parce que c'est une question difficile à laquelle nous n'avons pas de réponse précise. Tout d'abord, nous ne croyons pas que la SADC devrait devenir la contrepartie du Federal Standards Accounting Board des États-Unis, un «super-organisme» qui établit et impose des normes à toutes les institutions financières. Si nous devions être assujettis à un tel organisme, je proposerais, monsieur, qu'il soit intimement lié à l'Institut canadien des comptables agréés ainsi qu'aux autres associations professionnelles de comptables. S'il faut se soumettre à des normes, c'est par eux qu'elles devraient être fixées comme, vous en conviendrez, dans le cas de l'Association du barreau. Il vaudrait mieux que d'autres organismes ne s'en mêlent pas parce que c'est une question qui intéresse intimement les membres de la profession.

Toutefois, nous convenons que l'évaluation, telle qu'elle est pratiqué au Canada, est une profession très relâchée et qu'il faut instaurer un processus d'accréditation, d'éducation et de formation plus rigoureux et amélioré et, sans en être tout à fait certain, je dirais que c'est une responsabilité provinciale.

Nous partageons l'avis de M. Wyman selon lequel il faut relever les normes. Toutefois, je ne sais trop s'il est possible d'établir une norme uniformisée qui s'appliquera à l'évaluation des propriétés de tout le pays. Vous savez probablement tous que la province de l'Ontario avait l'intention d'instaurer une méthode normalisée d'évaluation de la valeur des propriétés résidentielles de toute la province. Je crois qu'il est juste de dire qu'elle n'y a pas réussi pour un certain nombre de raisons, d'ordre politique peut-être, mais certainement d'ordre pratique dans de nombreux cas.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez de l'évaluation.

**M. MacIntosh:** C'est exact, de l'évaluation des propriétés.

**Le sénateur Godfrey:** Certaines personnes auraient donc dû verser plus d'impôts fonciers.

[*Text*]

**Mr. MacIntosh:** If it is that difficult in connection with residential real estate, how much more difficult would it be in connection with commercial properties?

**Senator Godfrey:** I really don't see the relation between the two. I am talking now about real estate evaluation, because that is really important. Wasn't the main problem how you determine whether a mortgage is worth what it is purported to be worth? Surely a standard can be established, even though values might be different in, say, Alberta. Surely the banks could agree to a standard and have it approved by the appropriate body. To my way of thinking, having all the different banks out there deciding on their own standards is rather disorganized.

**Mr. MacIntosh:** Senator, perhaps we would have to say that we are not against endeavouring to achieve some standards. However, we are against creating CDIC in such a fashion that they would become the super-regulator who decides all those things for everyone. We would say that the Superintendent of Insurance should be a participant, as should the Inspector General of Banks, as should the head of CDIC and a number of others, coming together, perhaps with the CICA, in such a way that some standards could be established. We would go so far as to say that we could see, perhaps, one person in an overall regulatory position tying together the Superintendent of Insurance, the Inspector General of Banks, and the other regulators in a general way, but we feel it is highly important to keep the individuality of an I.G. in the banking community since we do not want an Inspector General who has the responsibility for all these things, and most important, we do not feel that that should happen with CDIC.

**Senator Godfrey:** In other words, you are willing to admit there should be some kind of government overall direction?

**Mr. MacIntosh:** The thinking behind it is logical, yes, but not to exclude some standards that might be reasonable.

**Senator Godfrey:** Yes, I understand all that. As far as the accounting standards are concerned, I entirely agree that it should be in the hands of a body such as the Canadian Institute of Chartered Accountants. However, they set accounting standards that, from time to time, are not followed by their members and I do not know whether they are given alternatives. Also, I am not sure about bankers. Can you tell me if there is a variation in accounting standards between the different banks or do they all carry on business in exactly the same way?

**Mr. MacIntosh:** I believe that it is fair to say that there are differences, but perhaps these are differences of interpretation by their own shareholders' auditors rather than differences in accounting as between banks, on the books. After all, the schedules that we supply to the Inspector General, from schedule J on down to M, or perhaps Z now, are spelled out in great detail by the Inspector General, and all the banks must observe precisely the same classification; so in that sense it is not a great problem.

[*Traduction*]

**M. MacIntosh:** Si l'évaluation de propriétés résidentielles pose tant de difficultés, qu'en serait-il des propriétés commerciales?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois vraiment pas le rapport. Je vous parle de l'évaluation de biens immobiliers, parce que c'est une question très importante. Le principal problème n'était-il pas de déterminer si une hypothèque avait vraiment la valeur qu'on lui accordait? Il est sûrement possible d'établir une norme, même si les valeurs diffèrent, en Alberta, par exemple. Des banques pourraient certainement s'entendre et faire approuver la norme par l'organisme compétent. A mon avis, permettre aux banques de déterminer leurs propres normes sème plutôt la confusion.

**M. MacIntosh:** Sénateur, peut-être devrions préciser que nous ne sommes pas contre l'établissement de normes. Toutefois, nous nous opposons à ce que la SADC devienne un organisme de réglementation aux pouvoirs extraordinaires qui décide de tout pour tout le monde. Nous sommes d'avis que le Surintendant des assurances devrait prendre part au processus, tout comme l'Inspecteur général des banques, le directeur de la SADC et un certain nombre d'autres qui pourraient peut-être s'associer à l'Institut canadien des comptables agréés, de façon à établir certaines normes. Nous irions même jusqu'à préconiser qu'une personne, détenant des pouvoirs de réglementation globale, fasse un lien entre le Surintendant des assurances, l'Inspecteur général des banques et les autres organismes de réglementation d'une façon générale, mais nous estimons qu'il est essentiel de maintenir l'individualité d'un Inspecteur général dans un milieu bancaire puisque nous nous opposons à ce que qu'il soit responsable de tout cela et, plus important encore, à ce que cela se produise à la SADC.

**Le sénateur Godfrey:** Autrement dit, vous êtes disposé à admettre la nécessité d'une intervention générale au gouvernement?

**M. MacIntosh:** Le raisonnement est sans doute logique, mais dans la mesure où ne seront pas exclues certaines normes raisonnables.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je comprends tout cela. En ce qui concerne les normes en matière de comptabilité, je suis tout à fait d'accord que c'est un organisme comme l'Institut canadien des comptables agréés qui devrait en être chargé. Toutefois, il fixe des normes qui, de temps à autre, ne sont pas respectées par les membres et je ne sais s'il existe des solutions de rechange. De plus, je ne suis pas sûr des banquiers. Pouvez-vous me dire si les normes de comptabilité varient d'une banque à l'autre ou si toutes les banques mènent leurs affaires exactement de la même façon?

**M. MacIntosh:** Je crois pouvoir dire qu'il existe des différences, mais peut-être s'agit-il d'interprétations différentes de leurs propres vérificateurs plutôt que de méthodes de comptabilité différentes. Après tout, les annexes que nous founissons à l'Inspecteur général, de l'annexe J à l'annexe M, ou peut-être même à l'annexe Z maintenant, sont préparées en fonction de directives précises émises par l'Inspecteur général, et toutes les banques doivent observer exactement les mêmes classifications de sorte que, sur ce plan, le problème n'est pas grave.

[*Text*]

I would like to add also that while real estate has been the prominent case which you referred to and which the Wyman committee, perhaps, has been referring to, the fact is that real estate would not be the principal asset in the loan portfolios of banks taken as a whole. A lot of the valuations would be outside the real estate field. There would be construction equipment and other things. Real estate would comprise only about 5 per cent of that total.

**Senator Godfrey:** I understand. I think that the CCB was probably a special case. Thank you, Mr. Chairman, I have questions on another subject to be asked later.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Taylor, when he refers to the primary regulator, whether, in fact, he is talking about the Inspector of Banks in the case of the banks and the Superintendent of Insurance in the case of Insurance and so on?

**Mr. Taylor:** Yes.

**Senator Olson:** That is a subject you raised in the opening statement and in one or two of your replies to Senator Godfrey. You said that you would not like powers given to a modified CDIC that would interfere with the powers of the primary regulator.

I should like to ask you a question about what information is available. You have referred to recent events, and we can start naming them, if you wish, but we have been told that decisions are based on the best information available at the time. We have heard that phrase dozens of times recently and from many different people. My opinion is that that the information proved to be inadequate.

**Mr. Taylor:** Yes.

**Senator Olson:** I do not think you have dealt with that in the paper, except with regard to the recommendations you make to ensure that there is adequate information insofar as the CDIC is concerned, the Bank of Canada and others who are involved in insolvencies.

At page 11 you talk about a number of things, such as the development of performance measurements and performance rating systems by the CDIC. Those recommendations came from the committee which was working on this subject. You agree that the CDIC ought to have the capability to gather information.

**Mr. Taylor:** Yes.

**Senator Olson:** Could you elaborate on the situation now, and tell us, generally, what power you would give to the CDIC so that it could do what you suggest you agree with on page 11?

**Mr. Taylor:** If I could put my answer in the context of recent events, and your comment about making a decision based on the best information available at the time, what we are saying is that the CDIC does not have enough information now. Obviously, it did not have enough information with respect to recent events. I would go beyond using the word

[*Traduction*]

J'aimerais également ajouter que, bien que vous ayez surtout insisté sur les biens immobiliers, comme le Comité Wyman, le fait est que les biens immobiliers ne seraient pas le principal élément d'actif du portefeuille de prêts de l'ensemble des banques. Bon nombre des évaluations porteraient sur des biens de nature autre, le matériel de construction, par exemple. Les biens immobiliers ne représenteraient que 5 p. 100 du total.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends. Je crois que la Banque de Commerce du Canada était peut-être un cas spécial. Je vous remercie, Monsieur le président, j'aurai d'autres questions à poser plus tard sur un autre sujet.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Taylor si, lorsqu'il parle du principal organisme de réglementation, il pense à l'Inspecteur des banques, dans le cas des banques, et au Surintendant des assurances, dans le cas des assurances.

**M. Taylor:** Oui, en effet.

**Le sénateur Olson:** C'est là une question que vous avez abordée dans la déclaration liminaire et, à une ou deux reprises, en réponse au sénateur Godfrey. Vous avez laissé entendre que vous ne seriez pas d'accord pour que l'on accorde à une nouvelle Société d'assurance-dépôts du Canada des pouvoirs qui empiéteraient sur ceux du principal organisme de réglementation.

J'aimerais vous demander quels renseignements sont disponibles. Vous avez fait allusion aux événements récents et nous pouvons commencer à les énumérer si vous le désirez, mais on nous a dit que les décisions sont fondées sur les meilleurs renseignements disponibles. De nombreuses personnes différentes nous ont fait cette réponse des dizaines de fois dernièrement. À mon avis, ces renseignements se sont révélés inexacts.

**M. Taylor:** C'est vrai.

**Le sénateur Olson:** Je ne crois pas que vous ayez abordé cette question dans le document, sauf pour ce qui est de vos recommandations visant à ce que des renseignements adéquats soient fournis à la SADC, à la Banque du Canada et aux autres institutions sur les questions d'insolvabilité.

À la page 11, vous parlez d'un certain nombre de choses comme l'élaboration de mesures du rendement et d'un système d'évaluation du rendement par la SADC. Ces recommandations sont le fruit des travaux du comité qui a étudié la question. Vous reconnaissez que la SADC doit pouvoir recueillir de l'information.

**M. Taylor:** C'est exact.

**Le sénateur Olson:** Pourriez-vous nous donner plus de détails et nous dire, de façon générale, quels pouvoirs vous accorderiez à la SADC pour qu'elle puisse faire ce que vous proposez à la page 11 de votre mémoire?

**M. Taylor:** Permettez-moi de vous répondre à la lumière des événements récents et de vos observations sur un processus décisionnel fondé sur les meilleurs renseignements disponibles du moment. À notre avis, la SADC n'a pas suffisamment de renseignements actuellement. De toute évidence, elle n'en avait pas assez sur les banques visées par les événements récents. Je

[*Text*]

"recent" and look at the situation of trust companies in Ontario and the serious developments as a result of those failures.

**Senator Olson:** They were called upon to make good on the deposits.

**Mr. Taylor:** Exactly. There was obviously inadequate information available. We are saying that the CDIC should be put in the position where not only would that be available but it would have the responsibility to get that information. The CDIC is the insuring agency and has the responsibility to be well informed, as does the regulator, on the condition of any institution it is insuring. Therefore, there is a great heightening of the requirements they should meet; hence, these recommendations.

I suggest that the CDIC be given the ability to obtain information and insist that it has that information. I think we should make certain that the supervision side of this—to the degree that one wishes to give them supervision—is there. The supervisory powers are related to the responsibility it has as an insurer taking premiums. The CDIC has a responsibility to obtain that type of information.

That goes hand in hand with the regulator. One would not take anything away from the primary regulator; one would ensure that the primary regulator would have a requirement for more information. In this case, that would be the Inspector General of Banks.

I do not think that is inconsistent, by the way, with some of the remarks some of us have been making about the best information available at the time in connection with any decision taken at a certain time. If the information turns out to be inadequate, and there is no doubt that the information is inadequate, we had better ensure that we have a system in place quickly that deals with that inadequacy. These are proposals for that.

**Senator Olson:** I do not think there is any inconsistency in what you are advocating; I am not trying to make that point at all.

It seems to me that you have now said, either by implication or directly, that the regulators were in possession of information that CDIC was not in possession of, and that might have been useful information. My question is this: Do you believe that the regulators had—and I am talking about the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance—information that was not made available and that would have been useful with regard to decisions that have been made regarding recent events?

**Mr. Taylor:** My comment should not be interpreted as saying that the regulators had information that the CDIC did not have; what I am attempting to say is that both had inadequate information in the circumstances.

**Mr. Mercure:** In my view, the CDIC and the regulator are, in practice, the same.

**Senator Olson:** I beg your pardon?

**Mr. Mercure:** The CDIC and the regulator are in the same position, to a large extent, not for private institutions, of

[*Traduction*]

vais même aller au-delà des événements «récents» et vous parler de la situation des sociétés de fiducie en Ontario et des graves conséquences de ces faillites.

**Le sénateur Olson:** Ces sociétés ont dû honorer les dépôts.

**M. Taylor:** C'est exact. De toute évidence, des renseignements inadéquats ont été fournis. Nous soutenons que la SADC devrait non seulement pouvoir disposer des renseignements voulus, mais être tenue de les recueillir. La SADC est un assureur et, tout comme l'organisme de réglementation a la responsabilité d'être bien informéetout comme l'organisme de réglementation sur la situation financière de tous les établissements qu'elle assure. C'est donc dire que les exigences qu'elle doit respecter sont très importantes, d'où ces recommandations.

À mon avis, la SADC devrait être habilitée à obtenir de l'information et devrait insister pour l'avoir. Nous devrions nous assurer que quelqu'un veille à ce que cette disposition soit respectée, dans la mesure où on le souhaite. Les pouvoirs de surveillance sont liés à la responsabilité que la SADC assume en tant qu'assureur qui accepte des primes d'assurance. Elle a la responsabilité d'obtenir ce genre d'information.

Et cela est tout à fait conforme aux règlements en vigueur. On n'enlèverait aucun pouvoir à l'organisme de réglementation, on s'assurerait en fait que ce dernier exige d'obtenir plus d'information. Dans ce cas, une telle obligation incomberait à l'Inspecteur général des banques.

Au fait, je ne crois pas que cela contredise certaines des observations que quelques-uns d'entre nous ont faites concernant les meilleurs renseignements disponibles au moment où une décision doit être prise. Si l'information se révèle inexacte et qu'il ne fasse aucun doute qu'il en est ainsi, nous faisons mieux d'élaborer rapidement un système qui permette de combler cette lacune. C'est précisément là l'objectif des propositions que nous avons formulées.

**Le sénateur Olson:** Je ne dis pas que cela n'est pas conforme à ce que vous proposez, ce n'est pas du tout ce que j'essaie de faire comprendre.

Il me semble que vous avez dit, soit indirectement, soit directement, que les organismes de réglementation possédaient des renseignements que la SADC ne possédait pas et qui auraient pu s'avérer utiles. Ma question est donc la suivante: croyez-vous que les personnes chargées de la réglementation—et je parle ici de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances—avaient en leur possession des renseignements qui n'ont pas été fournis et qui auraient pu être utiles pour prendre des décisions concernant les événements récents?

**M. Taylor:** Je n'ai pas voulu dire qu'ils avaient en main des renseignements que la SADC n'avait pas; ce que je veux dire, c'est que tous deux disposaient de renseignements inexacts dans les circonstances.

**M. Mercure:** À mon avis, la SADC et les personnes chargées d'assurer la réglementation sont en réalité les mêmes.

**Le sénateur Olson:** Pardon?

**M. Mercure:** Les deux sont sur un pied d'égalité, dans une grande mesure, non pas pour ce qui concerne les institutions

[*Text*]

course, but as far as federal institutions are concerned. The CDIC board is composed of the Superintendent of Insurance, the Inspector General of Banks, the Governor of the Bank of Canada and the Deputy Minister of Finance. To date, there is no distinction, at least at the federal level, between the CDIC and the regulators. We are proposing that there be some.

**Senator Olson:** I am pleased to know that that is your view, because I think that many of us are looking for legislation that will expand the capability of all of these organizations in order that they can obtain information that is adequate for the purposes of ensuring that the status of a financial institution is known so that action can be taken.

I do not disagree with that. You are the experts in the field, or at least you are intimately involved in the field professionally and commercially. I should like to know how we should word any proposed legislation respecting a financial institution so that we are not faced with the consequences of recent events.

**Mr. Taylor:** We have put forward fairly concrete proposals.

Mr. MacIntosh would like to speak on this, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Please do.

**Mr. MacIntosh:** Mr. Chairman, two kinds of information are required; the first is the generally-available published information such as the regular quarterly, monthly, weekly reporting that goes on in the system. I think that could be strengthened in a number of ways. I must say that some of the signs were available from the published quarterly reports of banks, but the banks are required, by law, to publish quarterly income statements and balance sheets. The bank's publish month-end balance sheets in great detail in the *Canada Gazette*. The weekly aggregate balance sheet of the banking industry is published every Friday by the central bank. In the case of some of the deposit institutions, that mechanism does not yet exist. The trust companies do not publish quarterly reports mandatorily, although some of the big ones do voluntarily. Credit unions do not publish anything. I do not believe that the Alberta Treasury branches publish anything. There are many institutions in this country that are deposit-taking institutions, members of the Canadian Payments Association, which do not begin to meet the standards banks have in terms of regularly published quarterly and monthly reports. That is the first thing that needs improving.

In my view, Senator Olson, we need to have a reporting system which reports information on liabilities that we have never collected information on before, such as daily interest rates, and who is paying what for 30-day money. We have been doing some experimental collection of information on that in our association. I collect weekly deposit rates from 60 or 70 institutions. That is not a big job. That can be done on a pocket calculator. That sort of information should be collected by the regulators daily, in my view. That would not be hard to do. When one sees institutions starting to pay 1 per cent or 1.5 per cent over other financial institutions for 30-day money,

[*Traduction*]

privées, bien sûr, mais en ce qui a trait aux institutions fédérales. Le conseil d'administration de la SADC se compose du Surintendant des assurances, de l'Inspecteur général des banques, du Gouverneur de la Banque du Canada et du sous-ministre des Finances. À ce jour, on ne fait pas de distinction, à tout le moins au niveau fédéral, entre la SADC et les organismes de réglementation. Nous proposons d'en établir une.

**Le sénateur Olson:** Je suis heureux de vous l'entendre dire parce que nombre d'entre nous envisagent l'adoption d'une loi qui permettrait à tous ces organismes d'accroître leur pouvoir d'obtenir de l'information qui est adéquate pour s'assurer de l'état d'une institution financière et prendre ensuite les mesures qu'il peut y avoir lieu de prendre.

Je ne conteste pas cela. Vous êtes les spécialistes de la question ou, à tout le moins, vous êtes liés de près à ces institutions, tant sur le plan professionnel que commercial. J'aimerais savoir comment nous devrions libeller le projet de loi concernant les institutions financières de sorte que nous n'ayons pas à subir les conséquences des événements récents.

**M. Taylor:** Nous avons formulé des propositions très concrètes.

Monsieur le président, M. MacIntosh aimerait nous entretenir de cette question.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. MacIntosh:** Monsieur le président, deux sortes de renseignements sont nécessaires: d'abord, les renseignements d'ordre général, comme les rapports trimestriels, mensuels ou hebdomadaires. Je pense qu'à maints égards, la situation pourrait être améliorée dans ce cas. Je dois dire qu'il a été possible de déceler certains signes de difficultés dans les rapports trimestriels publiés par les banques, mais celles-ci sont légalement tenues de publier des bilans et des états de leurs revenus sur une base trimestrielle. Les banques publient des bilans mensuels détaillés dans la *Gazette du Canada*. Quant au bilan global hebdomadaire des banques, il est publié tous les vendredis par la Banque centrale. Dans le cas de certains établissements de dépôt, il n'en est rien. Les sociétés de fiducie ne sont pas tenues de publier des rapports trimestriels, mais certaines le font volontairement. Les caisses de crédit ne publient rien. Je ne crois pas que les diverses directions du Trésor de l'Alberta publient quoi que ce soit. Il y a au Canada de nombreux établissements de dépôt, membres de l'Association canadienne des paiements, qui ne respectent même pas les normes auxquelles doivent se soumettre les banques concernant la publication de rapports trimestriels ou mensuels. Voilà la première chose qui doit être améliorée.

À mon avis, sénateur Olson, il nous faut adopter un système de rapport qui fasse état des passifs sur lesquels nous n'avons jamais recueilli de donnés, notamment sur les taux d'intérêt quotidien et sur les taux d'intérêt sur les placements de trente jours. Notre association a déjà commencé à faire, sur une base expérimentale, la collecte de tels renseignements. Je recueuille les taux hebdomadaires accordés pour les dépôts par 60 ou 70 institutions, ce n'est pas un gros travail. On peut tout calculer avec une petite calculatrice de poche. À mon avis, ce type de renseignements devrait être recueilli quotidiennement par les organismes de réglementation. Il ne serait pas difficile de le

[*Text*]

then one can see a potential problem. You have a distant early warning sign that somebody should go in and take a closer look. Now we come to the second kind of information which, I think, implicitly Mr. Taylor was talking about, namely, when you think you have a problem you send in a special body to see whether there is a problem. That kind of problem we have not addressed yet very well in Canada and I think that that is an important part of the issue of what the CDIC and the regulators are going to have to deal with. When does the regulator go in and with what kind of assistance? We are probably going to come up with some proposals for doing that more effectively, but that in-depth look was the one about which there were some questions in recent months. I think something has to be done to improve that, but there is also this bigger and more general question of the reporting system for all institutions.

**Senator Olson:** It may be that Mr. MacIntosh is suggesting from the Canadian Bankers' Association that someone in addition to the officers of any financial institution perhaps ought to do an assessment from time to time on the quality of the investment or loans, or whatever they may be, to see what they are worth. There are a lot of numbers on a report whether the report is monthly or annually and if they are not checked by someone qualified to ensure they are worth what they say they are, then they are not too valuable. I suspect that in the most recent events probably the quality of the loans was not up to par. Do you think the CDIC should be involved in this or only the regulators and then they get their information from there?

**Mr. MacIntosh:** We are looking at this right now and we have not had time to come up with a positive proposal where our industry has a consensus. What I am recommending to our industry is that there be an advisory panel of senior retired financial people, bankers and others perhaps, as a form of industry advisory committee that could identify potential problems and warn the Inspector General that he had better pay close attention to these problems. That may not be the only solution and it is not our consensus position, but it is the sort of thing we are looking at. In other words, what can be done to create a system in our industry where we have some self-regulatory power to say that everybody knows those fellows are heading for the cliff and somebody has to put a stop to it? Usually people in the industry know that sort of thing about the others because they see bad loans going out of their instituions onto the books of the other institutions. They see a garbage dump collecting. Bankers are not more stupid than the average citizen and they can see those things happening. There ought to be a mechanism for getting that knowledge to the authorities without people thinking, "You guys are just trying to cut off a competitor", which is the reaction you usually get. Of course, we have to accept the fact that people will say, "They are just trying to crowd out some unusual bird because they do not like the competition." You have to make up your

[*Traduction*]

faire. Quand on verrait des institutions financières commencer à payer 1 ou 1,5 p. 100 de plus que d'autres pour des dépôts de trente jours, on pourrait alors constater qu'il y a peut-être un problème. Vous disposez alors d'un système de pré-alerte indiquant qu'une étude plus approfondie de la question doit être faite. Maintenant, abordons le deuxième type de renseignements dont, je pense, M. Taylor a parlé; lorsque vous croyez déceler un problème, vous mandatez un organisme spécial d'étudier la situation pour déterminer si un problème se pose effectivement. Au Canada, nous n'avons pas encore très bien abordé ce genre de situation et je crois que c'est là un élément important que devront étudier la SADC et les organismes de réglementation. Quand ces derniers doivent-ils intervenir et de quel genre d'aide disposent-ils? Nous allons probablement formuler des propositions visant à assurer une plus grande efficacité dans de tels cas, mais c'est cette étude détaillée qui a suscité la controverse ces derniers mois. Je pense que des mesures doivent être prises pour améliorer la situation, mais il ne faut pas oublier non plus cette question plus vaste et plus générale du système de rapport à adopter pour toutes les institutions.

**Le sénateur Olson:** Peut-être que M. MacIntosh de l'Association des banquiers canadiens veut-il dire que quelqu'un, outre les responsables des institutions financières, devrait procéder à une évaluation périodique de la qualité des prêts ou des investissements, ou de quelque autre transaction, pour voir ce qu'ils valent. Un rapport, qu'il soit mensuel ou annuel, contient beaucoup de données qui, se elles ne sont pas verifiées par quelqu'un de compétent, n'ont pas tellement de valeur. Je crains que dans la plupart des événements recents, ce ne soit probablement la qualité des prêts qui ait laissé à désirer. Croyez-vous que la SADC devrait effectuer un tel travail ou est-ce que celui-ci ne devrait être confié qu'aux organismes de réglementation qui tireraient alors leurs renseignements de ces sources.

**M. MacIntosh:** Nous étudions actuellement la question et nous n'avons pas encore eu le temps de formuler une proposition positive, résultat d'un consensus de notre industrie. Ce que je recommande à mes collègues, c'est de constituer un comité consultatif composé de financiers et de banquirers à la retraite et d'autres personnes peut-être, lequel pourrait mettre le doigt sur les problèmes possibles et prévenir l'Inspecteur général des banques qu'il a tout intérêt à y porter une attention particulière. Ce n'est peut-être pas là la seule solution et ce n'est pas non plus notre consensus, mais c'est le type de solution que nous envisageons actuellement. Autrement dit, quelles mesures pouvons-nous adopter pour obtenir un pouvoir d'auto-réglementation qui permette à chacun de savoir qu'une institution ou une autre se dirige vers la faillite et que des moyens doivent être pris pour l'en empêcher? Habituellement, les gens qui sont en cause sont au courant de ce type de choses parce qu'ils constatent que de mauvais prêts sont transférés de leur institution à une autre. Ils voient les autres faire la collecte des «ordures». Les banquiers ne sont pas plus stupides que le citoyen moyen et sont capables de se rendre compte de ce genre de chose. Toutefois, il faut adopter un mécanisme permettant aux autorités d'obtenir ces renseignements sans que les gens pensent que l'on cherche à liquider un concurrent, ce qui est habituellement la réaction dans de tels cas. Bien sûr, il faut accepter que

[*Text*]

mind, if you have a regulatory mechanism, whether you are going to do that. Incidentally, they do it in the investment dealer industry. They have their own regulatory mechanism and, if their members do not keep up, they even have the power to keep them out.

**Mr. Mercure:** We have to be careful to have a balanced solution. Recent events seem to establish that chartered accountants and public servants have difficulty in properly assessing the true state of the solvency of some institutions. On the other hand, if we become subject to too tight a system of supervision, then the banks will stop taking the legitimate risks they should take to help the customers. There must be a balance in the quality of the portfolio of assets that we should be required to maintain. In fact, in order to obtain that, self-regulation by people who are experienced in each industry is still the best way to develop good and appropriate standards. We hope that the CDIC of the future—we do not know what type of standards will have to be developed—could draw on the experience of the industry to develop those standard.

**Senator Olson:** I am pleased to hear these comments because I think there is some self-regulatory function leading to what Mr. MacIntosh and others have said, but I hope you are not confining your recommendation to that, because I think as members of Parliament we have a responsibility to have some legal basis on which we can identify these things in time, since we are led to believe that the commitment to pay 100 per cent on the deposits is going to be a load on the federal treasury. I do not know if you meant that the changes should all be self-regulatory, but there should be some statutory regulations with respect to improving the quality of information and the timing of the information so that it can be done properly.

**Mr. Taylor:** We would agree with that.

**Senator Godfrey:** You mentioned the trust company situation in Ontario. How do you deal with a situation like that, when during about three weeks time it went from solvency to insolvency?

**Mr. Taylor:** That points out surely that there is a need for what we are talking about here, that we have a great deal more information and a responsibility in the hands of CDIC and a responsibility in the hands of the regulators to know what is going on and to have a good feel for what is in the portfolio. Then, presumably the worst that could happen would be to have liquidity problems that would have to be met from time to time with different economic conditions. There might also be solvency problems, but surely you would not have very serious solvency problems, if you had a well-informed regulator and deposit insurer.

**Mr. MacIntosh:** For instance, in the Crown Trust Case, Senator Godfrey, a single loan exceeded the legal powers under the act and that should have been enough to set the fire alarm bells ringing.

[*Traduction*]

certains vont dire que l'on essaie de se débarrasser d'un concurrent. Il faut se faire une idée, si l'on veut adopter un mécanisme de réglementation. Au fait, un tel mécanisme existe dans le domaine des investissements institutionnels. Les investisseurs ont leur propre mécanisme de réglementation et si les membres ne respectent pas les règles du jeu, les autorités ont même le pouvoir de les évincer.

**M. Mercure:** Nous devons nous attacher soigneusement à trouver une solution équilibrée. Les événements récents semblent indiquer que les comptables agréés et les fonctionnaires ont de la difficulté à évaluer adéquatement la solvabilité de certaines instititions. Par contre, si l'on adopte un système de surveillance trop rigide, les banques vont alors cesser de prendre les risques légitimes qu'elles devraient prendre pour aider les clients. Le portefeuille de l'actif que nous devrions être tenus de maintenir doit être équilibré. En fait, pour y arriver, l'auto-réglementation par des personnes expérimentées dans chacun des secteurs est encore le meilleur moyen d'élaborer des normes efficaces. Nous espérons que la future SADC pourra profiter de l'expérience de l'industrie pour établir de telles normes.

**Le sénateur Olson:** Je suis content de vous entendre dire cela parce que, d'après ce que M. MacIntosh et d'autres ont dit, on se dirigerait vers l'auto-réglementation. J'espère toutefois que vous ne limitez pas votre recommandation à cela parce que, en notre qualité de membres du Parlement, il nous incombe d'établir une base juridique nous permettant de déceler ce genre de problèmes à temps parce que tout porte à croire que l'obligation de rembourser la totalité des dépôts incombera au Trésor fédéral. Je ne sais pas si vous pensiez que toutes les modifications devraient être auto-réglementées, mais il devrait exister certains règlements permettant d'améliorer la qualité et la pertinence des renseignements pour s'assurer que tout est fait dans les règles.

**M. Taylor:** Nous sommes d'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé des sociétés de fiducie en Ontario. Comment réglez-vous un cas de ce genre quand pendant trois semaines, ces sociétés ont été tantôt solvables, tantôt insolvables?

**M. Taylor:** C'est certainement là une preuve qu'il est nécessaire d'établir le système dont nous parlons maintenant, à savoir que nous devrions avoir beaucoup plus de renseignements et qu'il incombe à la SADC et aux organismes de réglementation de savoir ce qui se passe et de bien connaître le portefeuille de l'actif de telles compagnies. Alors, le pire qui puisse arriver serait d'avoir à résoudre les problèmes de liquidité que l'évolution de la conjoncture pourrait causer. Il pourrait se poser aussi des problèmes de solvabilité, mais ils ne seraient certainement pas très graves si l'organisme de réglementation et la société chargée d'assurer les dépôts étaient bien informés.

**M. MacIntosh:** Par exemple, dans le cas de la société Crown, sénateur Godfrey, l'autorisation d'un seul prêt dépassait les limites autorisées pour la loi et cela seul aurait dû suffire à donner l'alarme.

[*Text*]

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, in connection with this regulatory problem surely it was in place in connection with the Canadian Commercial Bank and they were supposed to be filing their regular reports. Information was given at least over the past couple of years in the financial papers of the interest that was being paid on deposits by the various banks including the Canadian Commercial Bank. The Canadian Commercial Bank was always a small point higher than the other banks. Surely that, and their portfolio of loans, which you have indicated may have been first turned down by other banks, must have given some indication to the Inspector General of Banks that there was something wrong.

**The Chairman:** Senator Barrow, we had hoped in committee that we might defer the discussion of the details of the failure of the Canadian Commercial Bank until we had the bill before us.

**Senator Barrow:** I was not discussing the failure of the Canadian Commercial Bank. What I am trying to discuss is the failure of the Inspector General to do something when the indications were all there.

**The Chairman:** That touches more directly on the failure of the Canadian Commercial Bank than it does on the general questions before us.

**Senator Godfrey:** I would disagree with the chairman. Is he suggesting that so long as we do not refer to the Canadian Commercial Bank we can refer to the recent incident? Surely we cannot avoid referring to the practice and experience of that bank. Surely we should be allowed to say "Canadian Commercial Bank", as opposed to, for instance, "a recent incident."

**The Chairman:** With great respect, that is not the point.

**Senator Godfrey:** I do not think we can go through these hearings without making some reference to the Canadian Commercial Bank. I do not want to make a witch out of the Canadian Commercial Bank, and I do not think we are, but surely we can refer to it from time to time without the chairman butting in.

**The Chairman:** I beg your pardon; we argued it out and I thought we had arrived at a consensus.

**Senator Godfrey:** No.

**The Chairman:** Excuse me, but I hope you are not taking the position that a consensus is not a consensus if you are not part of it.

I listened very carefully to Senator Olson's questions, and, in the opinion of the chair, while the questions referred to the Canadian Commercial Bank or to recent incidents, they touched on the general powers and what was needed so far as the regulators were concerned.

I think Senator Barrow is getting into the history of the failure of the Canadian Commercial Bank; but, if he wants to

[*Traduction*]

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, il ne fait aucun doute que ce problème de réglementation, a aussi trait à celui de la Banque Commerciale du Canada dont les dirigeants étaient supposés déposer des rapports de façon régulière. Tout au moins au cours des quelques dernières années, des renseignements ont été donnés dans les documents financiers au sujet des intérêts qui étaient versés sur les dépôts par les diverses banques, y compris la Banque Commerciale du Canada. Le taux de cette dernière était toujours un tout petit peu plus élevé que celui des autres banques. Il ne fait aucun doute que cet indice, ajouté aux prêts, qui, ainsi que vous l'avez mentionné, ont peut-être été refusés par d'autres banques, devrait avoir incité l'Inspecteur général des banques à penser que quelque chose n'allait pas.

**Le président:** Séateur Barrow, nous avions espéré pouvoir surseoir à l'étude des détails de la faillite de la Banque Commerciale du Canada jusqu'à ce qu'un projet de loi nous ait été renvoyé.

**Le sénateur Barrow:** Je ne discutais pas de la faillite de la Banque Commerciale du Canada. Ce dont je veux parler, c'est du fait que l'Inspecteur général des banques n'a adopté aucune mesure quand il disposait de tous les indices nécessaires.

**Le président:** Votre intervention touche plus directement à la faillite de la Banque Commerciale du Canada qu'aux questions générales que nous étudions.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le président. Voulez-vous dire que tant que nous ne parlons pas de la Banque Commerciale du Canada, nous pouvons faire allusion aux événements récents? Nous ne pouvons certainement pas éviter de parler du fonctionnement et de l'expérience de cette banque. Nous devrions être autorisés à parler de la «Banque Commerciale du Canada», par opposition par exemple aux «événements récents».

**Le président:** Avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas ce dont nous discutons.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas que nous puissions poursuivre nos audiences sans parler de la Banque Commerciale du Canada. Je ne veux pas faire de chasse aux sorcières et je ne crois pas non plus que ce soit le cas, mais nous pouvons sans doute en parler de temps en temps sans que le président n'intervienne.

**Le président:** Je vous demande pardon, nous en avons discuté et je croyais que nous avions atteint un consensus.

**Le sénateur Godfrey:** Non.

**Le président:** Excusez-moi, mais j'espère que vous ne croyez pas qu'un consensus n'est pas un consensus si vous n'en faites pas partie.

J'ai écouté très attentivement les questions du sénateur Olson et la présidence estime que même si elles portaient sur la Banque Commerciale du Canada ou sur les événements récents, elles concernaient aussi les pouvoirs généraux des organismes de réglementation et les mesures qu'ils devaient adopter.

Je crois que le sénateur Barrow aborde maintenant la faillite de la Banque Commerciale du Canada, mais, s'il veut établir

[*Text*]

relate the question, and if the witness wants to relate the answer, to the Wyman report and to the general subject, I would appreciate it if they did so.

**Mr. Taylor:** Of course, the Inspector General would be expected to react when he has the information that would tell him a bank was getting into trouble, but I cannot say more than that without getting into the specific history of that particular institution when you are asking about it. Obviously, the regulator must act when he sees something going amiss; when he is getting his reports; and when he is seeing some of these practices in the business place, he must act.

Remember that action was taken in March, but was it sufficient as it has turned out? To answer that question, we would be getting into the history of why it happened and all sorts of other questions. However, a very important step was taken in March.

**Senator Kirby:** I should like to make just one observation and ask a couple of questions about some of the data in your brief concerning insurance loans.

There are two points you make in your brief with which I totally agree. One is made at the bottom of page 28, where you say, in reference to the problem of why existing banks or institutions should pay the cost of changing government policy retroactively, that it would be grossly unfair to ask existing financial institutions to do$that when, in fact, there was an attempt to apply policy retroactively. My comment to you is simply that I agree with you completely. I think that, plus your comment on page 35, where you say:

> As a general principle, the question of how to fund the CDIC's ongoing operations should be dealt with separately from the question of how to refinance the CDIC's existing deficit.

is absolutely correct. In one sense, we have, essentially, a transaction problem and, in another, we have a policy problem. If we get the two confused by trying to determine policy on the basis of the solution to the transaction problem, we will have considerable difficulty. I agree with your observations on both those points.

I would like to discuss your views on the broad co-insurance principle which you support. Having said that you would favour the principle of co-insurance, you then make a proposal inconsistent with that. I assume that is because you think it would be politically unsaleable.

I would apologize that I have not had an opportunity to read all the data you have provided. However, on page 24, you say that 96 per cent of all banks' deposit accounts have balances under $20,000. Could you provide us with a table which shows the percentage of depositors by increasing amounts in accounts? If you had picked the figure of $30,000, would you have gone from 96 per cent to 97 per cent?

**Mr. Taylor:** We do have that information, and Mr. MacIntosh will be able to speak to it.

[*Traduction*]

un lien entre sa question—et si le témoin veut établir un lien entre sa réponse—le rapport Wyman et la question en général, j'apprécierais qu'ils le fassent.

**M. Taylor:** Bien sûr, on s'attend à ce que l'inspecteur général des banques réagisse lorsqu'il a en main des renseignements qui lui indiquent qu'une banque est en difficulté, mais je ne peux en dire davantage sans entrer dans les détails de cette institution précise quand vous me posez la question. De toute évidence, les organismes de réglementation doivent agir lorsqu'ils réalisent que quelque chose ne va pas, lorsqu'ils prennent connaissance des rapports et qu'ils se rendent compte de certaines pratiques des banques.

N'oubliez pas que des mesures ont été prises en mars, mais ont-elles été suffisantes? Pour répondre à cette question, nous devrions entrer dans les détails pour savoir ce qui s'est produit. Cependant, une mesure très importante a été prise en mars.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais faire simplement une observation et poser quelques questions au sujet des données que vous présentez dans votre mémoire au sujet des prêts des compagnies d'assurance.

Vous soulevez deux questions dans votre mémoire et je suis tout à fait d'accord avec vous. L'une est énoncée au bas de la page 28 où vous dites, en parlant du problème qui se poserait aux banques ou aux institutions qui devraient assumer le coût des changements de politique gouvernementale et ce, de façon rétroactive, qu'il serait totalement injuste de demander aux institutions financières de se plier à une telle exigence quand, en fait, on a tenté d'appliquer la politique rétroactivement. Je dois dire que je suis tout simplement d'accord avec vous. Je crois que c'est tout à fait exact et je suis aussi d'accord quand vous dites, en page 35, que:

> De façon générale, la question du financement de la SADC doit être étudiée séparément de celle du refinancement de son déficit.

Dans un sens, vous avez essentiellement un problème de transaction et dans un autre, il s'agit d'un problème de politique. Si les deux choses sont mêlées, car on essaie de déterminer la politique qui deviendrait la base de la solution au problème de transaction, nous allons avoir des difficultés considérables. J'accepte vos observations sur les deux questions.

J'aimerais savoir ce que vous pensez du vaste principe de coassurance que vous appuyez. Cela dit, vous formulez alors une proposition qui n'est pas conforme à ce que vous proposez. Je suppose que c'est parce que vous croyez que cela serait politiquement irréalisable.

Je m'excuse de ne pas avoir eu l'occasion de lire toutes les données que vous fournissez. Cependant, à la page 24, vous dites que 96 p. 100 de tous les comptes de dépôt des banques ont des soldes inférieurs à 20 000 $. Pourriez-vous nous fournir un tableau indiquant le pourcentage des déposants par tranche de dépôt? Si vous aviez choisi 30 000 $, seriez-vous passés de 96 à 97 p. 100?

**M. Taylor:** Nous avons ce renseignement et M. MacIntosh peut vous répondre.

[*Text*]

**Mr. MacIntosh:** I am not certain we can provide any more detail than is provided in Appendix 2 of the Wyman report. I am referring to the third-last page.

In Appendix 2 there are 38.7 million accounts where we have a population of 24 million people, with 11 million people in the labour force. Obviously, there are multiple accounts. Our information is based only on the number of accounts.

**Senator Kirby:** How did you pick the figure of $20,000? How did you pick the $75,000 figure? That is obviously a round number because you precede your statement with the word "say".

I should not ask you for a political judgment, but it seems to me that it is difficult for Canada to adopt limits which are substantially different from those of the United States. As I understand it from your brief, the U.S. data indicates 100 per cent for the first $100,000. How do you reconcile your numbers with those of the U.S.? How do you pick your numbers?

**Mr. Taylor:** We do not think the Americans have the answers to all of these matters. I think the FDIC is under review at the present time, so they have problems just as large as ours. They are looking at that very carefully today. They are looking at a way to set up some premiums based on risk. In the past, they have said that that could not be done. They have considered that figure of $100,000 before.

Our figures of $20,000 and $60,000 are in place now. Perhaps we are admitting to what seems to be a political reality: Once it is there, it would be hard to take it away.

I believe we genuinely came to the conclusion that the unsophisticated depositor should have some coverage dollar for dollar. Then it is a matter of setting the figure at, say, $10,000, $15,000, $20,000, or even $100,000. We clearly established in our minds that it should not be $100,000. We arrived at a figure of $20,000 and then we moved up to $75,000 on the coinsurance feature because, if you use that formula, you will end up with $60,000 of coverage on a $75,000 deposit. That keeps intact the level to which we have gone with insurance to this point in time.

**Senator Kirby:** So that is the rationale.

**Mr. Taylor:** We think that is fairly reasonable.

**Senator Kirby:** I had not figured out that formula because I had not done the subtraction.

**Mr. Taylor:** Twenty thousand dollars is fully insured, and from $20,000 to $75,000 you have 75 per cent insurance coverage, and that gives you $60,000 insured.

**Mr. MacIntosh:** We did not want to be accused by some politicians of taking away $60,000 from the public, so I guess we were making a political judgment.

**Mr. Taylor:** The British system is, of course, from pound one.

**Senator Kirby:** At 75 per cent?

[*Traduction*]

**M. MacIntosh:** Je doute que nous puissions vous donner plus de détails que ceux qui apparaissent à l'Annexe 2 de notre mémoire sur le rapport Wyman. Je veux parler de l'Annexe 2 de notre rapport.

A l'Annexe 2, le nombre total de comptes est de 38,7 millions, pour une population de 24 millions dont 11 millions font partie de la population active. De toute évidence, il y a des comptes multiples. Nos renseignements sont fondés exclusivement sur le nombre de comptes.

**Le sénateur Kirby:** Comment avez-vous obtenu ces chiffres de 20 000 $ et de 75 000 $? Il s'agit de toute évidence d'un chiffre arrondi étant donné que vous nuancez votre affirmation.

Je ne devrais pas vous demander de porter un jugement politique, mais il me semble qu'il est difficile pour le Canada de fixer des limites très différentes de celles des États-Unis. Si je comprends bien votre mémoire, les données américaines indiquent 100 p. 100 pour les premiers 100 000 $. Comment faites-vous concorder vos chiffres avec ceux des États-Unis? Comment choisissez-vous vos chiffres?

**M. Taylor:** Nous ne croyons pas que les Américains aient les réponses à toutes ces questions. Je crois que la FDIC fait actuellement l'objet d'une enquête. Nos voisins du Sud éprouvent donc des problèmes aussi graves que les nôtres. Ils étudient cette question très sérieusement. Ils cherchent une façon de fixer les primes en fonction du risque. Par le passé, ils disaient que c'était impossible. Ils ont déjà songé à ce chiffre de 100 000 $.

Nos chiffres de 20 000 $ et de 60 000 sont à l'heure actuelle appliqués. Il se peut que nous admettions ce qui semble être une réalité politique: une fois que des chiffres sont fixés, il est difficile de revenir en arrière.

Je crois que nous en sommes véritablement venus à la conclusion que le petit déposant devrait avoir une certaine protection dollar pour dollar. Il s'agit ensuite de fixer le chiffre à, disons, 10 000 15 000, 20 000 ou même 100 000 $. Nous avons décidé que ce ne devrait pas être 100 000 $. Nous en sommes venus à 20 000 pour ensuite passer à 75 000 $ avec le partage du risque. Si vous utilisez cette formule, la protection est de 60 000 $ pour un dépôt de 75 000. Le niveau d'assurance reste le même pour l'instant.

**Le sénateur Kirby:** Il s'agit donc de voire raisonnement.

**M. Taylor:** Nous croyons que c'est assez raisonnable.

**Le sénateur Kirby:** Je n'avais pas pensé à cette formule, faute d'avoir fait la soustraction.

**M. Taylor:** Vingt mille dollars sont entièrement assurés. Entre 20 000 $ et 75 000 $ les dépôts sont assurés à 75 p. 100, ce qui vous donne 60 000 $.

**M. MacIntosh:** Nous ne voulions pas être accusés par certains hommes politiques de voler 60 000 $ au public. Nous avons probablement fait un choix politique.

**M. Taylor:** Le système britannique part, il va sans dire, de la première livre.

**Le sénateur Kirby:** À 75 p. 100?

[*Text*]

**Mr. Taylor:** At 75 per cent coverage, yes, to a total of 75,000 pounds.

**Mr. Mercure:** Perhaps political judgment can lean towards rolling back to co-insurance coverage from dollar one. At the committee hearing of the other place last night, the chairman of the grassroots credit union movement in Quebec, which represents, supposedly, consumer interests, pronounced himself in favour of co-insurance coverage from dollar one.

It should be admitted, as in general insurance, that there is a deductible and there is co-insurance that is easily accepted by the average citizen, and it should be accepted in this area.

**Mr. MacIntosh:** Senator Kirby asked where the 20,000 came from. Originally, I think it was picked out of the blue by the government when the act was drafted in 1967. I believe that, at that time, it was related to the U.S. limit. I cannot remember exactly what that was, but the Canadian was some figure less than the U.S., on the presumption that the average accumulated wealth of households is a good deal less in Canada than it is in the States.

The 60 came about in relation to compounding the consumer price index. I believe that, originally, it was something like 55 but was rounded off to 60.

**Senator Kirby:** At page 17 of the brief it is stated that the banking and trust sectors should be treated separately for insurance purposes. Can I ask why you make that argument?

**Mr. Taylor:** Our thinking on the separation by industry is that we have to come up with some sort of system that would more properly allocate the cost of deposit insurance. As it is now, there is an inequitable distribution of cost, with the largest deposit takers in this country carrying a very large burden of the cost yet not having had much experience in handling claims. We think there is good justification for calling for a system that would be more closely related to setting premiums based on the claims experience. The way in which that would be done would be to set up one Canadian deposit insurance corporation with pools according to the industry. The trust companies would be in one pool, the banks would be in another and others who might be covered by deposit insurance and brought into it would be in their own pool. In that way separate regulators could be maintained.

**Senator Kirby:** Are you attempting, essentially, to have costs associated with risk? Is that the correct division in terms of the industry? By that I mean does it make sense to lump all the banks together, which is what you seem to be suggesting, or is it better to put the large banks together with the large trust companies? Why the rationale for that breakdown?

**Mr. Taylor:** That is what I was getting to when I was speaking of the regulators. The regulators would be retained; that is, the Inspector General of Banks would be the regulator for the banks. If you have in mind the Department of Insurance, it would be the Superintendent. The regulators would be kept in place but there would then surely develop a degree of self-regulation. We talked a little earlier today about self-supervi-

[*Traduction*]

**M. Taylor:** À 75 p. 100 de protection oui, jusqu'à concurrence de 75 000 livres.

**M. Mercure:** Il se peut que notre choix politique nous ramène au partage du risque à partir du premier dollar. À la séance du Comité de l'autre endroit hier soir, le président des caisses de crédit du Québec, qui représente, on peut le supposer, les intérêts des consommateurs, s'est prononcé en faveur du partage du risque à partir du premier dollar.

Une franchise devrait être admis, comme pour l'assurance générale. Le partage du risque est facilement accepté par le citoyen moyen et il devrait être accepté dans ce secteur.

**M. MacIntosh:** Le sénateur Kirby a demandé d'où provenaient les 20 000 $. À l'origine, je crois que ce chiffre avait été choisi au hasard par le gouvernement au moment de la rédaction de la loi en 1967. Je crois qu'à l'époque il avait un rapport avec la limite américaine. Je ne me souviens pas exactement de ce qu'était cette limite, mais le chiffre canadien était inférieur au chiffre américain parce que l'on a pris pour hypothèse qu'en moyenne les Canadiens accumulent moins de richesses que les Américains.

Quant aux 60 000, on a abouti à ce chiffre en déterminant l'indice des prix à la consommation. Je crois qu'à l'origine on était arrivé à environ 55, mais on a arrondi à 60.

**Le sénateur Kirby:** À la page 17 de votre mémoire, vous dites que les secteurs bancaire et fiduciaire devraient être traités séparément en matière d'assurance. Puis-je vous demander pourquoi?

**M. Taylor:** Si nous songeons à une séparation par industrie, c'est qu'il nous faut en arriver à un système qui répartirait avec plus de précision le coût de l'assurance-dépôts. À l'heure actuelle, la répartition est inéquitable, les institutions de dépôt les plus importantes assumant une très grande partie des coûts tout en n'ayant peu d'expérience dans le domaine des réclamations. Nous croyons être en droit de réclamer un système qui serait plus étroitement lié à la fixation de primes fondées sur l'expérience dans le domaine des réclamations. Il s'agirait de créer une assurance-dépôts canadienne qui serait constituée des groupes formant l'industrie. Tandis que les sociétés de fiducie constitueraient un groupe et les banques un deuxième groupe, les autres institutions pourraient être protégées par une assurance-dépôts et se regrouper. Nous pourrions ainsi créer des organismes de réglementation distincts.

**Le sénateur Kirby:** Essayez-vous essentiellement d'associer les coûts aux risques? Cette division convient-elle à l'industrie? Je veux dire par là, est-il raisonnable de regrouper toutes les banques, comme vous semblez le proposer, ou ne vaudrait-il pas mieux regrouper les plus grosses banques et les plus grosses compagnies de fiducie? Quelle est la raison de cette ventilation?

**M. Taylor:** C'est là où je voulais en venir lorsque je parlais des organismes de réglementation. Nous les conserverions; c'est-à-dire que l'Inspecteur général des banques serait l'organisme de réglementation des banques. Pour ce qui est du Département des assurances, ce serait le Surintendant. Les organismes de réglementation seraient conservés, mais une certaine forme d'autoréglementation verrait sûrement le jour.

[*Text*]

sion and regulation. Why should I, as the president of the largest bank in Canada, worry more about the failure of a small trust company than would the head of the largest trust company in Canada? The reason is the level of deposits that I carry and the premiums I have to pay.

**Senator Kirby:** You used an interesting example when you spoke of small trust companies. Let us take the case of a small bank. Would you charge different rates for small banks as opposed to big banks on the assumption that one has a greater probability of failure than the other?

**Mr. Taylor:** If we could bring in that degree of self-regulation which I think we all might aspire to, then something very positive might come out of it. There would surely be some advantage brought about if those small banks paid the same premium but were somehow brought into self-regulation.

**Senator Kirby:** Could you expand upon that? It seems to be inconsistent with your principle, which is that the premium paid ought to be related to the inherent risk.

**Mr. Taylor:** No, we are saying that it would be very difficult to establish a premium system that would reflect the risk unit by unit, be it trust company, bank or whatever. As I just mentioned, in the States they seem to be embarking on that once again with a recent announcement, although most people believe it cannot be done; it is difficult to be able to make those judgments on risk assessment. We do not suggest that it be done on risk assessment. We are suggesting that it be done on claims experience. We think there should be a level premium arrangement for the CDIC of the future, but that there should be a rebate arrangement based on the claims experience set by industry groupings.

**Senator Kirby:** You would not break down the industry groupings?

**Mr. Taylor:** Exactly; the experience would be based on the claims.

**Mr. J.R. Alteneau, Chairman of The Schedule "B" Foreign Banks' Executive Committee:** If it were possible to assess individual risk, I would agree with your logic, senator, but we doubt that it is possible to break down the degree of risk between banks, even according to size. Size would not necessarily be the appropriate measure of risk.

**Mr. MacIntosh:** I might say, Senator Kirby, that we explored in some depth the possibility of having a risk asset measurement. Ideally, that would be the way to go. It would not be done by institution; it would be done by an in-depth look at the asset structure and the liability structure. We came to the conclusion that an audit of that degree of depth would be extremely difficult to undertake. To properly do an assessment of the 10 or 12 big players, going into depth respecting the assets of a bank that has 1 million consumer loans, 125,000 farm loans, and 362,000 small business loans, presents a job which we conclude could not be done—at least not without

[*Traduction*]

Nous parlions tout à l'heure de l'autosurveillance et de l'autoréglementation. Pourquoi en tant que président de la plus grande banque du Canada devrais-je m'inquiéter plus que le chef de la plus grande société de fiducie du Canada de la faillite d'une petite société de fiducie? La raison en est le niveau des dépôts dont j'assume le risque et les primes que je dois payer.

**Le sénateur Kirby:** Vous utilisez un exemple intéressant lorsque vous parlez des petites sociétés de fiducie. Prenons le cas d'une petite banque. Exigeriez-vous des taux différents pour les petites banques en supposant que l'une est plus susceptibles de faire faillite que l'autre?

**M. Taylor:** Si nous pouvions faire adopter cette autoréglementation à laquelle nous devrions selon moi tous aspirer, cela pourrait très bien être très positif. Il y aurait certainement avantage à ce que ces petites banques versent les mêmes primes, mais qu'on les oblige à s'autoréglementer.

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous préciser? Cela semble aller à l'encontre de votre principe qui veut que la prime versée soit directement proportionnelle au risque.

**M. Taylor:** Non; nous disons qu'il serait très difficile d'établir un système de primes qui traduirait tous les risques pris séparément, qu'il s'agisse d'une société de fiducie, d'une banque, etc. Comme je viens de le dire, les États-Unis semblent se diriger une fois de plus dans cette direction, comme ils l'ont annoncé récemment, même si la plupart des gens croient que cela ne peut se faire. Il est très difficile de porter des jugements de ce genre sur l'évaluation des risques. Nous ne le proposons pas pour l'évaluation du risque mais pour les réclamations. Nous estimons que des arrangements soient pris quant au niveau des primes pour la future SDAC, mais qu'il y ait une remise fondée sur l'expérience des groupes d'industries en matière de réclamations.

**Le sénateur Kirby:** Vous ne ventileriez pas les groupes?

**M. Taylor:** Exactement; l'expérience serait fondée sur les réclamations.

**M. J.R. Alteneau, président du Comité exécutif des banques étrangères de l'Annexe «B»:** S'il était possible d'évaluer le risque, cas par cas, je serais d'accord avec vous, sénateur, mais nous doutons qu'il soit possible de répartir le degré de risque entre banques, même selon leur importance. L'importance de l'institution n'indique pas nécessairement le degré de risque qu'elle présente.

**M. MacIntosh:** Je dois dire, sénateur Kirby, que nous avons étudié assez à fond la possibilité de mesurer le risque selon le capital. Idéalement, nous devrions nous diriger dans cette direction. Cela ne se ferait pas par institution, mais par le biais d'une étude en profondeur des éléments de l'actif et du passif. Nous en sommes venus à la conclusion qu'une telle vérification serait très difficile. Une évaluation précise de l'actif des 10 ou 12 géants de l'industrie dont le nombre de prêts à la consommation s'élève à 1 million, de prêts agricoles à 125 000 et de prêts aux petites entreprises à 362 000, représente une tâche impossible selon nous—du moins sans faire double emploi avec ce qui se fait déjà en matière de gestion.

[*Text*]

duplicating everything that is already there in terms of management.

In the end, we came to the conclusion that risk asset measurement is just too tough. I might say that some of the academics and professional experts in this field who have appeared before the house committee to deal with this subject are in favour of risk asset measurement, but they have not had to run an institution.

**Senator Kirby:** How do you actually see these rates being determined? In particular, what role do you see the banks playing in terms of the overseeing operation in the CDIC? How do you see the rates being set and the role of the industry in terms of the management of the CDIC?

**Mr. Taylor:** We see the need for some increase in rates to look after what is required to cover the deficit, to the extent that we feel a responsibility to the deficit. As I stated in my opening remarks, we would, of course, have to pay higher premiums to do that. We have then suggested that we split the deficit problem from the ongoing CDIC. Setting the premiums for the CDIC for the future should not be too difficult a task when we put, hand in hand with that, the new regulation supervision, the new board of directors and a whole new look at how the CDIC will be operating in the future. We think that, through that means, we can build in sufficient safeguards not to have to have some new and elaborate premium system other than the rebate system I have spoken about. We suggest that the rebate system be put in based on experience of claim. There is some fairness to that, and I do not think it is unusual in the insurance business.

**Senator Kirby:** It seems to me that insurance premiums are based on statistics that require a sample big enough to be statistically meaningful. I get the impression, as a layman, that there is an insufficient number of claims against the CDIC to have much statistical relevance. Am I wrong on that?

**Mr. MacIntosh:** You are not wrong, senator. I think that the numbers were pulled out of a hat in the first place, and always will be.

**Senator Kirby:** I do not have any difficulty with that. However, having listened to Mr. Taylor, I thought that perhaps there was a bigger sample.

**Mr. Taylor:** No, we just had in front of us the number of failures that we have seen since the CDIC was formed, which totalled 16.

**Mr. Mercure:** I was just about to say that the system that we are proposing for rates and rebates is very similar to that which the caisses populaires have established for themselves in Quebec, and they are working as a class or as a group.

**Senator Kirby:** Can you comment on the role they see themselves having in the management of CDIC—that is, in a policy setting, either as a board of directors or management policy advisory committee? If it is simply self-regulating, there had better be a link between the regulator, on the one hand, and the industry on the other. It is not covered in the brief.

[*Traduction*]

Nous en sommes finalement venus à la conclusion qu'il serait tout simplement trop difficile d'évaluer le risque. Je dois dire que certains théoriciens et spécialistes du domaine qui ont comparu devant le Comité de la Chambre relativement à cette question se déclarent en faveur de la mesure du risque, mais ils n'ont jamais eu à diriger un établissement.

**Le sénateur Kirby:** Comment selon vous ces taux devraient-ils être déterminés en fait? En particulier, quel rôle les banques joueraient-elles pour ce qui est de la surveillance de leurs activités par la SDAC? Comment les taux seraient-ils fixés et quel serait le rôle de l'industrie en ce qui concerne la gestion de la SDAC?

**M. Taylor:** Nous croyons qu'il faut augmenter les taux pour être en mesure de couvrir le déficit dans la mesure où nous croyons avoir une responsabilité à cet égard. Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, il nous faudrait, pour ce faire, verser des primes naturellement plus élevées. Nous avons ensuite suggéré de séparer le problème du déficit de celui de la future SDAC. Il ne devrait pas être difficile de fixer les primes pour la SDAC si nous regroupons avec cette mesure la nouvelle surveillance en matière de réglementation, le nouveau conseil d'administration et une toute nouvelle image du fonctionnement de la SDAC. Nous estimons que par ce moyen nous pourrons prévoir les protections permettant de nous limiter au système de remise dont j'ai parlé. Nous proposons que le système de remise soit fondé sur les réclamations antérieures. Il y a une certaine justice à cela et je ne crois pas que ce soit inhabituel dans le domaine de l'assurance.

**Le sénateur Kirby:** Il me semble que les primes d'assurance sont fondées sur des données qui exigent un échantillonnage significatif du point de vue statistique. J'ai l'impression, en tant que profane, qu'il n'y a pas suffisamment de réclamations contre la SDAC pour que cela soit valable du point de vue statistique. Ai-je tort?

**M. MacIntosh:** Vous n'avez pas tort, sénateur. Je crois que les chiffres ont été déterminés au hasard et le seront toujours.

**Le sénateur Kirby:** Je comprends. Toutefois, après avoir écouté M. Taylor, j'ai cru que l'échantillonnage était plus considérable.

**M. Taylor:** Non. Nous connaissions simplement le nombre de faillites qui s'étaient produites depuis la création de la SDAC, c'est-à-dire 16.

**M. Mercure:** J'allais dire que le système que nous proposons pour les taux et les remises ressemble beaucoup à celui que les caisses populaires ont adopté au Québec, et elles travaillent en tant que classe ou groupe.

**Le sénateur Kirby:** Pouvez-vous nous dire quel rôle elles comptent jouer dans la gestion de la SDAC—c'est-à-dire, dans l'élaboration d'une politique, soit en tant que conseil d'administration ou comité consultatif en matière de politique de gestion? S'il n'y a qu'autoréglementation, il faudrait prévoir un lien entre l'organisme de réglementation d'une part et l'industrie de l'autre. Vous n'en parlez pas dans le mémoire.

[*Text*]

What is the relationship or the linkage that you see between the industry—which, as you pointed out, you would like to see becoming more self-regulating—and the CDIC? Is the linkage between them to be on the board or to be a policy advisory committee?

**Mr. Taylor:** We see participation on the board.

**Mr. MacIntosh:** We are talking about retired individuals being on the board in the private sector. We have looked at the feasibility of having an active officer of a bank sitting on the board. That does raise some problems because he is looking over the shoulders of some competitors. We have discussed this with the Inspector General and others from time to time and we acknowledge that to be a bit of a problem. We believe that there are also some very able bankers around who, though retired, are not burned out and would be effective participants on the board.

**Mr. Mercure:** Or at least could be appointed after consultation with the Association of Canadian Bankers or the Association of Trust Companies, even though they would not necessarily be an active part of an insurance institution.

**Senator Flynn:** I was wondering about the number of accounts. Do you have figures covering trust companies, credit unions and caisses populaires?

**Mr. MacIntosh:** I have to tell you that the data base from the trust industry and the credit union industry is nowhere near up to our data base. Such figures do not exist.

**Senator Flynn:** I was wondering if you had an idea of the number of deposits exceeding $60,000, which would be higher in those institutions than in the banks.

**Mr. MacIntosh:** I do not have that knowledge.

**Senator Flynn:** I am not speaking about the dollar value. I can see here that you have the largest amount in deposits over $60,000. There would be deposits and certificates in trust companies. Would you say there are more accounts of over $60,000 than in the banks?

**Mr. MacIntosh:** I could not judge that.

**Mr. Taylor:** I do not believe we would have any knowledge of that.

**Mr. Mercure:** I do not believe that even the caisses populaires publish the number of accounts by size. However, as the caisses populaires are doing much the same business as the banks, their amount of distribution should be very similar to ours.

**Senator Flynn:** In Appendix 3, you show part of the accounts of institutions that were uninsured. It is interesting in comparison with the amount insured. Was it on the basis of $60,000 or $20,000?

**Mr. MacIntosh:** In some cases that would have been under the $20,000 level. But this was taken up to include everything, including the retroactive. So I believe the table goes up to the $60,000 level. I think they should also record that in two or three cases there were public warnings from the regulator. Some of these institutions, such as Fidelity Trust, were put on a short leash. It was publicly stated that their licence was

[*Traduction*]

Quel est le lien que vous voyez entre l'industrie—laquelle, comme vous l'avez souligné, aimerait s'autoréglementer davantage—et la SDAC? Est-ce que le lien se fera par l'intermédiaire d'un conseil d'administration ou d'un comité consultatif en matière de politique de question?

**M. Taylor:** Nous voyons une participation au sein du conseil.

**M. MacIntosh:** Il s'agit de personnes retraitées siégeant à un conseil dans le secteur privé. Nous avons songé à faire siéger au conseil un dirigeant actif d'une banque. Cela soulève certains problèmes parce qu'il regarde par dessus l'épaule de certains concurrents. Nous en avons discuté à quelques reprises avec l'Inspecteur général et d'autres personnes et nous reconnaissons que c'est un problème. Nous croyons que certains banquiers très compétents et, bien que retraités, ne sont pas complètement usés à force de travail et seraient très efficaces au sein d'un conseil.

**M. Mercure:** Ou du moins pourraient être nommés après consultation avec l'Association des banquiers canadiens ou l'Association des sociétés de fiducie sans être nécessairement membres actifs d'une compagnie d'assurances.

**Le sénateur Flynn:** Je me posais des questions au sujet du nombre de comptes. Avez-vous des chiffres pour les sociétés de fiducie, les caisses de crédit, les caisses populaires?

**M. MacIntosh:** Je dois vous dire que les données fournies par les compagnies de fiducie et les caisses de crédit sont loin d'être comparables aux nôtres. Ces chiffres n'existent pas.

**Le sénateur Flynn:** Je me demandais si vous connaissiez le nombre de dépôts dépassant 60 000 $, lesquels seraient plus nombreux dans ces institutions que dans les banques.

**M. MacIntosh:** Je l'ignore.

**Le sénateur Flynn:** Je ne parle pas de valeur pécuniaire. Je vois ici que vous avez le chiffre le plus élevé de dépôts de plus de 60 000 $. Il y a des dépôts et des certificats dans les compagnies de fiducie. Diriez-vous qu'il y a plus de comptes supérieurs à 60 000 $ que dans les banques?

**M. MacIntosh:** Je ne pourrais en juger.

**M. Taylor:** Je ne crois pas que nous ayons des renseignements à ce sujet.

**M. Mercure:** Je ne crois pas que même les caisses populaires publient un relevé du nombre de leurs comptes par importance. Toutefois, comme celles-ci font à peu près les mêmes opérations que les banques, leur ventilation doit être très semblable à la nôtre.

**Le sénateur Flynn:** A l'Annexe 3, vous indiquez une partie des comptes des institutions dont les dépôts n'étaient pas assurés. Il est intéressant de comparer avec le nombre de dépôts assurés. Etait-ce sur la base de 60 000 $ ou de 20 000 $?

**M. MacIntosh:** Dans certains cas, certains dépôts sont inférieurs à 20 000 $. Mais ce relevé comprend toutes les catégories de dépôts y compris les paiements rétroactifs. Je crois donc que le tableau va jusqu'à 60 000 $. Je crois qu'on doit également indiquer que dans deux ou trois cas l'organisme de réglementation a émis des avis publics. Quelques-unes de ces institutions, notamment le *Fidelity Trust*, ont été surveillés de près.

[*Text*]

renewed for two months, then one month, and then two weeks. In that period of time you can be sure that a huge amount of uninsured deposits left. So, in fact, the uninsured money was the first to go out and not the last.

**Senator Anderson:** Mr. Chairman, my questions have been answered.

**Senator MacDonald:** I would like to refer to something Mr. Mercure mentioned earlier. He referred to the similarity between the membership of the CDIC and the regulators. How much does that matter bother you and your group, and to what degree do the recommendations in the Wyman report satisfy you?

**Mr. Mercure:** I think the CDIC of the future should have public sector influence in it. Although we are asking for a measure of self-regulation in the insurance system, we do not argue that it should be a purely private sector institution. We think that the past, and current, system of insurance is wholly composed of regulators. The distinction was not made appropriately between consideration of protection of the security of investments of the CDIC and the other factors that regulators have to take into account when taking action. The Bank Act and the regulation of the financial system must take into consideration as a primary objective the solvency and soundness of the system. Other factors may have played too large a part, as opposed to the consideration of pure solvency of the institution in the past—because this preoccupation of solvency was not prevalent enough. That is why we want an injection of self-regulation and an institution that is strong enough, and has, as its objective, the maintenance of the solvency of its insured members.

**The Chairman:** Do senators wish to ask any further questions on this matter of deposit insurance?

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have a prepared question. The CBA is opposed to the suggestion in the Wyman report that CDIC should continue to have the power to appoint, on an agency basis, liquidators to wind down insolvent institutions. Please elaborate on the reasons. What are the alternatives? I myself could not quite follow that.

**Mr. Taylor:** So that I understand the question, you are saying that we are recommending that CDIC have the power to appoint—

**Senator Godfrey:** On an agency basis liquidators to wind down insolvent institutions. CBA is opposed to the suggestion in the Wyman report that CDIC continue to have the power to appoint, on an agency basis, liquidators to wind down insolvent institutions. I am not sure what is meant by "liquidators". Perhaps you could explain what the question means and why you are opposed to it.

**Mr. Taylor:** That is in keeping with our view that the regulator is the one whom we would expect to have that kind of authority, not CDIC. We do not want CDIC to have greater

[*Traduction*]

On a annoncé publiquement que leur permis était renouvelé pour 2 mois, pour un mois et enfin pour deux semaines. Au cours de cette période, vous pouvez être sûrs que quantités de dépôts non assurés ont été retirés. Ainsi, les dépôts non assurés ont été retirés les premiers et non les derniers.

**Le sénateur Anderson:** Monsieur le président, on a répondu à mes questions.

**Le sénateur MacDonald:** J'aimerais soulever un point que M. Mercure a signalé plus tôt. Il a parlé de la similitude entre les institutions membres de la SDAC et les organismes de réglementation. Dans quelle mesure cette question vous préoccupe-t-elle vous ainsi que votre groupe et dans quelle mesure êtes-vous satisfaits des recommandations du rapport Wyman?

**M. Mercure:** Je crois que la prochaine SDAC devrait comporter des représentants du secteur privé. Bien que nous demandions un certain degré d'autoréglementation dans le secteur de l'assurance, nous ne prétendons pas qu'il devrait s'agir exclusivement du secteur privé. Nous croyons que le secteur antérieur et actuel de l'assurance est entièrement constitué d'organismes de réglementation. La distinction n'a pas été bien faite entre la protection de la sécurité des investissements de la SDAC et les autres facteurs dont doivent tenir compte les organismes de réglementation lorsqu'ils prennent des mesures. La Loi sur les banques et la réglementation du système financier doivent tenir compte avant tout, de la solvabilité et de la solidité du système. Il se peut que d'autres facteurs aient joué par le passé un trop grand rôle rapport à à la solvabilité pure de l'institution—ces préoccupations concernant la solvabilité n'étant pas assez répandues. C'est la raison pour laquelle nous voulons que les institutions s'autoréglemente, soient assez fortes et se fixent comme objectif le maintien de la solvabilité de ses membres assurés.

**Le président:** Les sénateurs ont-ils d'autres questions à poser sur cette question de l'assurance-dépôts?

**Le sénateur Godfrey:** L'Association des banquiers canadiens s'oppose à la proposition des auteurs du rapport Wyman selon laquelle la SDAC devrait continuer à nommer des liquidateurs pour réduire progressivement les activités des institutions insolvables. Veuillez nous en donner les raisons. Quelles solutions de recharge proposez-vous? J'ai moi-même de la difficulté à suivre.

**M. Taylor:** Ainsi, si je comprends bien la question, vous dites que nous recommandons que la SDAC soit autorisée à nommer . . .

**Le sénateur Godfrey:** A nommer des liquidateurs pour réduire progressivement les activités des institutions insolvables. L'Association des banquiers canadiens s'oppose à la recommandation des auteurs du rapport Wyman selon laquelle la SDAC continue à nommer des liquidateurs pour réduire progressivement les activités des institutions insolvables. J'aimerais savoir ce qu'on entend par «liquidateurs». Vous pourriez peut-être m'expliquer ce que signifie la question et pourquoi vous vous y opposez.

**M. Taylor:** Cela s'accorde avec notre idée que c'est l'organisme de réglementation et non la SDAC à qui l'on devrait normalement conférer ce type d'autorité. Nous ne voulons pas

[*Text*]

powers that the Wyman report is recommending—and that would be one of them, obviously. We are opposed to CDIC having the ability to appoint a liquidator.

**Senator Godfrey:** It should be the regulator.

**Mr. Taylor:** I think it should be the minister. That is the way it is today in our particular industry.

**Senator Godfrey:** What are you suggesting?

**Mr. Taylor:** The minister would have the power.

**Mr. Gerald A. Lacoste, Counsel to the Committee:** On page 4 of your report you deal with one of the primary roles of the CDIC. You seem to be going against one of the recommendations of the Wyman report, that the CDIC be an insurer only and not a lender of last resort. Would you elaborate on that point, keeping in mind that the CDIC may not draw from separate pools to provide insurance coverage.

**Mr. Taylor:** We are recommending that there be limited liquidity responsibilities for CDIC. We strongly feel that the CDIC is an insuring agency and, therefore, its responsibilities should be limited to the insuring function. If you go beyond that and expect CDIC to have a major liquidity role, then you come dangerously close to covering things that are not insured. Liquidity must be provided in certain circumstances, particlarly where there is no lender of last resort. As you know, the banking industry has a lender of last resort in the Bank of Canada. Where there is not a lender of last resort, there can be situations which are clearly liquidity problems, not solvency problems, and, therefore, in our view, it should have that limited liquidity responsibility on a short term, gap-filling basis.

**Mr. Lacoste:** What about trust companies, which are not helped by the Bank of Canada in such situations?

**Mr. Taylor:** That is exactly the situation we would be considering here. If there is no lender of last resort there will have to be something in place to deal with problems of liquidity, when it is clearly established that it is a liquidity problem. Therefore, this provision would apply to trust companies if no lender of last resort were established.

**Mr. MacIntosh:** Our ideal position is that all deposit taking institutions have lines of credit with the central bank. Therefore, the central bank would be the lender of last resort to all deposit taking institutions, as it now is for chartered banks, the City and District Savings Bank and to some extent for the caisse populaires and credit unions, because they now maintain a clearing balance at the central bank as members of the Canadian Payments Association. The trust companies do not have lines of credit with the central bank, and the issue would be whether or not provincially incorporated institutions and federal institutions should be required to come under the regime of the Central Bank. We say yes. We have said for years that these other deposit taking institutions should have to keep cash reserves at the Central Bank just as we do. Because

[*Traduction*]

que la SDAC se voit conférer les pouvoirs plus étendus que recommandent les auteurs du rapport Wyman—et il s'agirait de toute évidence de l'un d'eux. Nous nous opposons à ce que la SDAC puisse nommer un liquidateur.

**Le sénateur Godfrey:** Cela devrait être l'organisme de réglementation.

**M. Taylor:** Je crois que cela devrait être le Ministre. C'est ainsi que les choses se passent présentement dans notre industrie.

**Le sénateur Godfrey:** Que proposez-vous?

**M. Taylor:** Que le pouvoir soit conféré au Ministre.

**M. Gérald A. Lacoste, conseiller auprès du Comité:** A la page 4 de votre rapport vous parlez d'un des principaux rôles de la SDAC. Vous semblez vous opposer à l'une des recommandations des auteurs du rapport Wyman selon laquelle la SDAC devrait se consacrer uniquement à l'assurance et ne pas devenir un prêteur de dernier ressort. Pourriez-vous préciser votre pensée en vous rappelant que la SDAC ne peut puiser dans différents groupes pour offrir une protection.

**M. Taylor:** Nous recommandons de conférer à la SDAC un rôle limité de prêteur de liquidités. Nous croyons fermement que la SDAC est une compagnie d'assurances et partout que ses responsabilités devraient se limiter à ce secteur. Si vous allez plus loin et que vous attendez de la SDAC qu'elle joue un rôle important de prêteur de liquidités, le danger est grand de protéger des choses qui ne sont pas assurées. Des liquidités doivent être fournies dans certaines circonstances, surtout lorsqu'il n'y a pas de prêteur de dernier ressort. Comme vous le savez, les banques ont comme prêteur de dernier ressort la Banque du Canada. Lorsqu'il n'y en a pas, il peut arriver qu'il y ait des problèmes de liquidités et non de solvabilité. La SDAC devrait donc à notre avis jouer un rôle limité de prêteurs de liquidités à court terme.

**M. Lacoste:** Qu'en est-il des compagnies de fiducie qui n'ont pas l'aide de la Banque du Canada dans de tels cas?

**M. Taylor:** C'est exactement la situation à laquelle nous songeons dans ce cas-ci. S'il n'y a pas de prêteur de dernier ressort il faudra prévoir une façon de régler les problèmes de liquidités lorsqu'il est bien établi qu'on est aux prises avec un tel problème. Cette disposition s'appliquerait donc aux compagnies de fiducie si l'on ne prévoyait aucun prêteur de dernier ressort.

**M. MacIntosh:** L'idéal serait que toutes les institutions de dépôts aient une marge de crédit auprès de la banque centrale. Celle-ci serait donc le prêteur de dernier ressort pour toutes les institutions de dépôts comme c'est le cas pour les banques à charte, la City and District Savings Bank et dans une certaine mesure les caisses populaires et les caisses de crédit, étant donné que celles-ci maintiennent un solde noncompensé à la banque centrale en tant que membres de l'Association canadienne des paiements. Les sociétés de crédit ne maintiennent pas de marge de crédit à la banque centrale et la question est de savoir si les institutions ayant une charte provinciale et les institutions fédérales devraient être tenues de relever de la banque centrale. Nous disons que oui. Nous disons depuis des années que les institutions qui acceptent des dépôts devraient

[*Text*]

the trust companies do not have lines of credit at the Central Bank, in effect they are resting on the CDIC as though it had a monetary role the same as the Central Bank. Parliament is giving to the CDIC a different role of monetary authority when it is expected to save the system from problems. We think that the Central Bank should have this role and that the CDIC should deal only with deposit insurance.

We reviewed the original act, and during the debate in both the House of Commons and the Senate there was no reference at any time to the CDIC playing the role of lender of last resort and saviour of the system.

**Mr. Lacoste:** On page 12 of your brief you refer to an increased role for directors of member institutions and for the audit committee as a means for improving self-regulation. Do you have any practical example as to how directors or audit committees should play a more active role? The statement is made in the context of an early warning system where there are problems with a particular institution. You see a need for increased, on-side interviews with troubled members and primary regulators as well as an increased role for the directors of member institutions and audit committees.

**Mr. Taylor:** I think that we are just trying to bring into focus the need for the responsibility of audit committees and the directors of those member institutions to become involved when they see difficulties arising. At what point in time would it be expected that they become actively involved in pursuing answers to the problems of a particular institution? We are simply flagging the need for that to be identified.

**Mr. Lacoste:** In that same paragraph you suggest that the problems should be elevated for ministerial consideration at a very early stage, rather than being confined to discussions between CDIC and the member institutions. What role do you see the minister playing in conjunction with the CDIC regulator and member institutions at that point in time?

**Mr. Taylor:** Again, I believe we are flagging the idea that when troubles are identified there should be discussion and communication right up to the ministerial level in the very early stages so that everyone, including the minister, will understand that corrections are necessary. Earlier today we talked about the steps that must be taken before reaching the point where CDIC says that insurance coverage will cease. We want to be sure that everybody is fully informed and aware of what is happening. Let us not have surprises with little time to act on a situation.

**Mr. Lacoste:** At that stage would the member institution be made aware that these problems at the early stages were taken to the ministerial level and, if so, would they be invited to comment or to ask the minister to arbitrate in what could be a dispute between regulators and member institutions?

[*Traduction*]

maintenir des réserves comptant à la banque centrale, tout comme nous. Parce que les sociétés de fiducie ne maintiennent pas de marge de crédit à la banque centrale, elles s'en remettent à la SDAC comme si celle-ci avait un rôle monétaire comparable à celui de la banque centrale. Le Parlement confère à la SDAC un rôle différent lorsqu'il s'attend d'elle qu'elle évite des problèmes. Nous croyons que ce rôle devrait revenir à la banque centrale et que la SDAC devrait se limiter à l'assurance-dépôts.

Nous avons examiné la loi initiale et pendant les débats qui ont eu lieu et à la Chambre des communes et au Sénat, il n'a jamais été question que la SDAC joue le rôle de prêteur de dernier ressort et de «sauveur» du système.

**M. Lacoste:** A la page 12 de votre mémoire vous parlez de l'élargissement du rôle des directeurs des institutions membres et du Comité de vérification en vue d'améliorer l'autoréglementation. Pouvez-vous nous dire, à l'aide d'un exemple pratique, comment les directeurs ou les comités de vérification pourraient jouer un rôle plus actif? Cette déclaration est faite dans le contexte d'un système d'avertissement anticipé, lorsqu'une institution éprouve des difficultés. Vous constatez le besoin de multiplier les rencontres avec les membres en difficulté et les principaux organismes de réglementation ainsi que celui d'un rôle accru pour les directeurs des institutions membres et les comités de vérification.

**M. Taylor:** Je crois que nous essayons simplement de faire ressortir la nécessité pour les comités de vérification et les directeurs de ces institutions membres d'agir lorsque des problèmes se posent. À quel moment doit-on s'attendre de ceux-ci qu'ils tentent activement de trouver des réponses aux problèmes d'une institution précise? Nous signalons simplement une nécessité.

**M. Lacoste:** Dans ce même paragraphe, vous dites que les problèmes devraient être soumis dans les plus brefs délais au ministre plutôt que d'être simplement débattus par la SDAC et des autres institutions membres. Quel rôle selon vous le ministre devrait-il jouer alors en collaboration avec l'organisme de réglementation, la SDAC et des institutions membres?

**M. Taylor:** Une fois de plus, je crois que nous lançons l'idée qu'au moment où des problèmes sont repérés, des discussions devraient avoir lieu dès le début jusqu'au niveau ministériel de sorte que tous, y compris le ministre, comprennent que des mesures doivent être prises. Nous avons parlé plus tôt aujourd'hui des mesures qui doivent être prises avant que la SDAC ne déclare que la protection sera supprimée. Nous voulons être sûr que tout le monde est bien informé et bien au courant de ce qui se passe. Tâchons de ne pas nous laisser prendre au dépourvu en ne disposant que de très peu de temps pour agir.

**M. Lacoste:** À ce moment, l'institution membre devrait-elle être mise au courant que ces problèmes ont été signalées dès le début au ministre, et, dans l'affirmative, l'institution serait-elle invitée à faire des remarques ou à demander au ministre d'agir comme arbitre dans ce qui pourrait être un différend entre les organismes de réglementation et les institutions membres?

[*Text*]

**Mr. Taylor:** Certainly the minister could play that role, though we are not suggesting it. We would not put such a proposal in specific terms. Surely it is enough to state that the minister should be informed. Surely it is enough to indicate that we feel that such involvement will preclude the circumstances which would bring about the question of solvency or insolvency over a weekend. That is what we are trying to avoid. We want to make everybody aware that there is a problem and that there are three months, six months, twelve months or whatever to correct things. If everybody is informed, corrective steps are more apt to be taken.

**Mr. MacIntosh:** It seems to me that when a series of problems appears to be arising, the regulator should bring in the shareholders' auditor, the audit committee of the board and, if it is serious enough, the minister and everybody should be made aware of the seriousness of the situation. In this case we are probably talking about the federal minister, the Minister of State (Finance) or the Minister of Finance, and he or she should be in a position to communicate with the provincial counterpart. I believe that one of the problems we have had in this country has been inadequate communication at the ministerial level on these matters.

**Senator Olson:** I have one final question with respect to this council or whatever which will be doing this so-called self-regulation within the industry. Do you envisage this council only giving signals, or would it have some legal authority to take some kind of action?

**Mr. Taylor:** We have not yet gone to the point of identifying any sort of formalized involvement. We have simply identified a need for that kind of communication among all of the parties within the industry to bring some of these problems into focus at an earlier point.

**Senator Olson:** I think that is commendable. Have you discussed this with your membership, or was it merely the view of the executive of the Bankers' Association that this would be a useful thing to do I am asking this question for a very simple reason and that is whether or not the members are ready to establish and to support what is necessary within that council to perform the function you have described?

**Mr. Taylor:** I would ask Mr. MacIntosh to speak to that from the perspective of the discussion that took place in committee.

**Mr. MacIntosh:** Considering the scramble that has been going on in the last few weeks and the fact that we just completed in August this brief on the Wyman committee, we have not yet been able to arrive at a consensus position on the issues you are raising, Senator Olson. However, they are before us now, and I already have a draft paper addressing these questions for consideration by our members. We will be coming back as quickly as possible with that, because we are aware that the issues before us are not about to go away in a hurry.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I just want to say that I appreciate that comment, and I hope we have that in place before the bill comes before Parliament. I think it might be a

[*Traduction*]

**M. Taylor:** Il va sans dire que le ministre pourrait jouer ce rôle, bien que nous ne le proposions pas. Nous ne formulerions pas une telle proposition en termes précis. Il est sûrement suffisant de préciser que le ministre devrait être informé et d'indiquer que nous croyons que sa participation empêcherait de se poser la question de la solvabilité ou de l'insolvabilité pendant un week-end. C'est ce que nous essayons d'éviter. Nous voulons que tout le monde sache qu'il y a un problème et que nous disposons de trois, de six ou de douze mois, etc. pour redresser la situation. Si tout le monde est au courant, des mesures correctrices sont plus susceptibles d'être prises.

**M. MacIntosh:** Il me semble que lorsqu'une série de problèmes graves pointent à l'horizon, l'organisme de réglementation devrait rassembler le vérificateur des actionnaires, le comité de vérification du conseil et, si l'affaire le justifie, le ministre et quiconque doit être mis au courant du sérieux de la situation. Dans ce cas, nous parlons probablement du Ministre fédéral c'est-à-dire le ministre d'État aux finances ou du ministre des Finances. Celui-ci ou celle-ci devrait être en mesure de communiquer avec son homologue provincial. Je crois que l'un de nos problèmes dans ce pays a été le manque de communication au niveau ministériel sur ces questions.

**Le sénateur Olson:** J'ai une dernière question qui concerne ce conseil ou organisme qui procédera à cette autoréglementation du secteur. Ce conseil ne pourra-t-il que signaler les faits ou disposera-t-il de quelque autorité légale lui permettant de prendre des mesures?

**M. Taylor:** Nous ne sommes pas allés jusqu'à préciser sa participation. Nous avons simplement repéré le besoin de ce type de communication entre les parties au sein de l'industrie, communication qui permettrait de nous concentrer plus tôt sur ces problèmes.

**Le sénateur Olson:** Je crois que c'est louable. En avez-vous parlé avec vos membres ou s'agit-il simplement de l'opinion de l'exécutif de l'Association des banquiers? Je pose cette question pour une raison très simple, et c'est de savoir si les membres sont prêts à mettre sur pied et à financer le service nécessaire pour remplir la fonction du conseil que vous avez décrite?

**M. Taylor:** Je demanderais à M. MacIntosh de répondre à cette question en fonction de ce qui s'est dit en comité.

**M. MacIntosh:** Compte tenu de la bousculade des dernières semaines et du fait que nous venons tout juste de terminer en août ce mémoire sur le rapport du Comité Wyman, nous n'en sommes pas encore arrivés à un consensus sur les questions que vous soulevez, sénateur Olson. Toutefois, nous en faisons présentement l'étude et j'ai déjà sous la main une ébauche du mémoire que nous soumettrons à nos membres. Nous reviendrons le plus tôt possible avec nos conclusions parce que nous savons que les questions que nous étudions sont loin d'être réglées.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, permettez-moi de vous dire que je suis reconnaissant au témoin de cette observation et espère que nous aurons tout cela avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement. Je crois que cela pourrait

[*Text*]

very important part of the amendments to the statutes respecting this matter.

**The Chairman:** Thank you, Senator Olson. I think it would be appropriate to take a short break before Mr. Taylor and his associates comment on the green paper. We will recess for five minutes.

—Short recess.

—upon resuming.

**The Chairman:** We now turn to the paper entitled, "The Regulation of Canadian Financial Instutitions: Proposals for Discussion". After we have heard from the Canadian Bankers' Association on this matter and question the witnesses, officials from the National Bank of Canada will make a presentation on this subject and the Canada Deposit Insurance Corporation.

I now call on the representatives of the Canadian Bankers' Association to address themselves to the green paper entitled: The Regulation of Canadian Financial Institutions.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, in the brief we indicated full support for the objectives which were laid out in the green paper. We also endorsed the concept of financial holding companies as a means to improve the regulation of financial institutions while, at the same time, increasing the potential for competition. However, with respect to increasing competition, while at the same time preserving financial market stability, we have some recommendations which will better meet the government's goals.

First of all, it is crucial that all banks be allowed to be part of a financial holding company structure and be allowed to participate in net working arrangements. This, in our opinion, is the only way to ensure access to improved financial services for that segment of the Canadian population which is currently served through the banks' existing extensive branch networks. The majority of consumers use the banks as their primary financial institutions. Many consumers are served only by banks. In fact, several members of the House of Commons Finance, Trade and Economic Affairs Committee expressed concern with this very issue.

Secondly, we are deeply concerned with the government's apparent support for a continuing link between financial and non-financial companies. We believe that a ban on industrial/financial cross-ownership above the 10 per cent threshold is crucial in preventing the threats posed by self-dealing. We also believe that existing conglomerates which combine these activities should be required to divest to the 10 per cent level in a 10 to 15 year period. In our submission on the technical supplement we have presented figures which show that this divestiture would not unduly disrupt capital markets, contrary to arguments found in a number of other submissions.

Thirdly, we are concerned that the green paper relies too heavily on regulation to control improper behaviour. We suggest that a combination of ownership rules, regulation,

[*Traduction*]

constituer un élément très important des modifications qui seront apportées aux lois concernant cette question.

**Le président:** Merci sénateur Olson. Je crois qu'il serait bon que nous prenions une courte pause avant que M. Taylor et ses associés ne nous fassent part de leurs remarques sur le Livre vert. Nous reprendrons dans cinq minutes.

—Courte pause

—reprise des travaux

**Le président:** Nous passons maintenant au document intitulé: «La réglementation des institutions financières: Propositions à considérer». Après avoir entendu les témoignages de l'Association des banquiers canadiens sur ce sujet et leur avoir posé des questions, nous entendrons des témoin de la Banque nationale du Canada qui nous feront un exposé sur ce sujet et sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Je demande maintenant aux représentants de l'Association des banquiers canadiens de nous parler du Livre vert intitulé: La réglementation des institutions financières au Canada.

**M. Taylor:** Monsieur le président, dans notre mémoire nous approuvons entièrement les objectifs exposés dans le Livre vert. Nous souscrivons également à l'idée de créer des sociétés de portefeuille financières comme moyen d'améliorer la réglementation des institutions financières et de multiplier les possibilites de concurrence. Toutefois, en ce qui concerne l'accroissement de la concurrence et le maintien de la stabilité des marchés financiers, nous avons certaines recommandations qui répondront mieux aux objectifs du gouvernement.

Premièrement, il est essentiel que l'on autorise les banques à faire partie d'une société de portefeuille financière et à participer à l'établissement de reséaux. Il s'agit à notre avis, de la seule façon d'assurer l'accès de ces services financiers améliorés à l'élément de la population canadienne aujourd'hui desservi par un réseau de succursales bancaires de grande densité. La plupart des consommateurs s'adressent aux banques comme principale institution financière. Quantités d'entre eux ne sont desservis que par des banques. En fait, plusieurs membres du Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes ont exprimé leurs craintes relativement à cette question.

Deuxièmement, nous nous inquiétons beaucoup de l'appui que semble accorder le gouvernement au maintien d'un lien constant entre les institutions financières et non financières. Nous croyons qu'une interdiction imposant à une institution non financière une limite de 10 p. 100 de participation au capital d'une institution financière est essentielle pour écarter la menace que présentent les transactions liées. Nous croyons également que les conglomérats actuels qui combinent ces activités devraient être tenus de céder jusqu'à 10 p. 100 de leur participation sur 10 ou 15 ans. Dans notre mémoire sur le supplément technique nous présentons des chiffres qui indiquent que cette cession ne perturberait pas excessivement les marchés financiers contrairement aux arguments avancés dans d'autres mémoires.

Troisièmement, nous craignons que le Livre vert ne s'en remette trop à la réglementation pour contrôler les comportements fautifs. Nous estimons qu'en établissant des règles de

[*Text*]

stronger corporate governments and market discipline measures are much more effective than a complex regulatory system.

Mr. Chairman, we are aware that recent events have overtaken the green paper, the technical supplement and the Wyman report. We do believe, however, that these reports, with modifications—such as those that we have recommended—present an important step in recognizing the need for change in the regulation of financial institutions.

We are now prepared to answer to the best of our ability any questions the members of the committee have on the green paper.

**Senator Godfrey:** I am inclined to agree with the main points you have made. You made a good point when you said that the divestiture problem should be brought in over a 10 to 15 year period. From a broad point of view, it is a question of too much control in too few hands in Canada.

I should like to get down to the nitty-gritty. The question that concerns me relates to Schedule "C" banks, which would increase the powers of trust companies. I have already stated that I was once a director of a trust company, so I think I have overcome my bias.

The only justification for that in the green paper seems to be that it is easy to regulate. There is no other reason given. Are we not going to run into situations with "C" banks springing up that might run into the same problem that others have run into recently? In those situations, the banks would not have the assets of the trust companies behind them. A "C" bank could go broke, yet a trust company could carry on because trust companies are not directly connected without the assets. Quite frankly, this is an area which concerns me. I would like your comments on why it is easier to regulate, and why we should have a separate "C" bank rather than simply increasing the powers of the trust companies.

**Mr. Taylor:** There is no question that the ease of regulation in the holding company concept is a major factor in coming up with the idea of "C" banks. There is, I believe, some truth to the claim that there could be greater equality brought about. We have already talked a little about reserves and no lender of last resort for trust companies at the present time. If there were "C" banks, with trust companies having banking operations—those commercial lending activities with other banking operations—with the "C" bank coming under banking laws and regulations, you would get more equality. That matter would be attended to as well.

**Senator Godfrey:** Aren't trust companies required to have the same kinds of reserves as banks? Could you not departmentalize them to a certain extent with respect to regulation and control, particularly in view of the suggestion that you

[*Traduction*]

propriété, en prenant des règlements, en renforçant l'administration des sociétés et en adoptant des mesures qui permettront de discipliner le marché, nous serons beaucoup plus efficaces qu'en adoptant un système de réglementation complexe.

Monsieur le président, nous nous rendons compte que de récents événements ont rendu dépassés le Livre vert, le supplément technique et le rapport Wyman. Nous croyons, toutefois, que ces rapports, auxquels seraient apportées les modifications que nous proposons, constituent un pas en avant important; ce serait reconnaître la nécessité d'apporter des changements à la réglementation des institutions financières.

Nous sommes maintenant prêts à répondre de notre mieux aux questions que les honorables membres du Comité voudront bien nous poser sur le Livre vert.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis assez d'accord avec vous sur les grandes questions que vous avez soulevées. Vous avez très justement dit que le problème du renoncement devrait être examiné sur une période de 10 à 15 ans. Au fond, au Canada, la question se résume à une trop forte concentration de pouvoirs de contrôle en trop peu de mains.

J'aimerais maintenant en venir au fond du problème. Je suis préoccupé par un élément qui a trait aux banques de l'annexe C et qui augmenterait les pouvoirs des sociétés de fiducie. Comme j'ai déjà dit avoir été administrateur d'une société de fiducie, je pense avoir dépassé toute partialité.

La seule justification qu'apportent à cela les auteurs du Livre vert semble être la facilité de réglementation. Ils n'en donnent aucune autre. Ne risquons-nous pas d'en arriver à des situations où des banques de l'annexe C connaîtraient le même genre de problèmes que d'autres viennent tout juste d'avoir? Dans ces cas, les banques ne bénificieraient pas des éléments d'actif de sociétés de fiducie pour les soutenir. Une banque de l'annexe C pourrait être ruinée, tandis qu'une société de fiducie pourrait se maintenir étant donné que les sociétés de fiducie ne sont pas directement branchées, sans les éléments d'actif. Franchement, c'est un point qui m'intrigue. J'aimerais vraiment que vous nous disiez pourquoi c'est plus facile à réglementer, et pourquoi nous devrions avoir une banque de l'annexe C distincte plutôt que d'augmenter tout simplement les pouvoirs des sociétés de fiducie.

**M. Taylor:** Il ne fait aucun doute que la facilité de réglementation qu'offre la société de portefeuille est un important facteur qui a contribué à l'élaboration de l'idée des banques de l'annexe C. On a, je crois, assez raison de dire qu'on établirait ainsi une plus grande équité. Nous avons déjà un peu parlé des réserves et de l'absence de prêteurs ultimes pour les sociétés de fiducie. Si, pour les banques de l'annexe C, des sociétés de fiducie s'occupaient des transactions bancaires—de ces activités de prêts commerciaux et d'autres transactions bancaires—et que la banque de l'annexe C était assujettie à la législation et à la réglementation bancaire, on aurait ainsi une plus grande équité. Il serait aussi tenu compte de cet aspect.

**Le sénateur Godfrey:** Les sociétés de fiducie ne sont-elles pas tenues de conserver les mêmes types de réserves que les banques? Ne pourrait-on pas les catégoriser dans une certaine mesure en ce qui concerne la réglementation et le contrôle, compte tenu tout particulièrement de la proposition de fusion

[*Text*]

amalgamate the office of Inspector General of Banks and that of Superintendent of Insurance and trust companies?

**Mr. Taylor:** You have just heard us, Senator Godfrey, speak for some time under the Canada Deposit Insurance Corporation about the need for keeping the regulators as they are. We think that is highly important. We say do not give CDIC the total regulatory authority. We still want to have the individual regulators and that is a very important and maybe the most important element of this "C" bank concept. The bank regulator would be looking over the banking operations of the "C" bank.

**Senator Godfrey:** I was referring to the amalgamation with the Superintendent of Insurance and not the CDIC.

**Mr. Taylor:** It is the same thing though. I know that the green paper recommends that the two be put together. What we are saying is that we should not do that but keep them separate, and it is highly important that we keep them separate. I fully appreciate that this country does not have a definition of banking, but if we could say that commercial lending was a banking activity, then you would have to take a look at what exactly that might mean to the regulator. You would say that the regulator then would be looking over those activities as the bank regulator but would the trust company regulator, the Department of Insurance, have the same way of looking at that. Therefore, the holding company concept with the separate units would facilitate the one regulator looking at those particular functions.

**Senator Godfrey:** The way I read the green paper they would make it mandatory to have this financial holding company if you own more than 10 per cent of the bank although they do not give any reasons why it should be mandatory and the way they talk about it is if you have only 10 per cent you could have 5 different financial holding companies holding a 5 or 10 per cent interest in the "C" bank. What is your reaction to that?

**Mr. MacIntosh:** That would depend on how you define an associated shareholder. If you have a law that says that no one should own over 10 per cent of an institution, which is the case with the banks, then the law quite obviously has to follow through and say you cannot have other people who indirectly are your partners so that, in fact, you have associates who combine together to defy the purpose of the law. The same would apply here. In the case of a "C" bank one of the major purposes sought to be achieved by the green paper is to bring banking back under federal control.

While banking has not been very effectively defined in this country, clearly it is the intent that if you are going to do banking you should not do it under the guise of a trust company or some other form but you should have to do it as a "C" bank. You would, therefore, be required to observe all the restrictions, requirements and practices that are set out in that three-inch volume which is called the Bank Act and not do it under another guise. If you are going to do commercial bank-

[*Traduction*]

du Bureau de l'Inspecteur général des banques et celui du Surintendant des assurances et des sociétés de fiducie?

**M. Taylor:** Sénateur, vous venez tout juste de nous entendre parler depuis un certain moment de la société d'assurance-dépôts du Canada et de la nécessité de maintenir les organismes de réglementation tels qu'ils sont. Nous croyons que c'est très important. Nous disons qu'il faut pas accorder une autorité de réglementation totale à la SADC. Nous voulons conserver les organismes de réglementation individuels. C'est très important. C'est peut-être même l'élément le plus important de ce concept de banques de l'Annexe C. L'organisme de réglementation bancaire surveillerait les opérations bancaires des banques de l'Annexe C.

**Le sénateur Godfrey:** Je pensais à la fusion avec le Bureau du Surintendant des assurances et non pas avec la SADC.

**M. Taylor:** C'est la même chose. Je sais que les auteurs du Livre vert recommandent qu'on fusionne les deux. Pour notre part, nous trouvons que nous ne devrions pas le faire, qu'il faudrait les converser distincts. Il est très important de les garder distincts. Je sais partinemment que le Canada n'a pas de définition d'opération bancaire. Mais si nous pouvions dire que le prêt commercial correspond à une activité bancaire, il faudrait examiner ce que cela signifiait exactement pour l'organisme de réglementation. On dirait alors que l'organisme de réglementation examinerait ces activités en tant qu'organisme de réglementation bancaire, mais est-ce que l'organisme de réglementation de la société de fiducie, le Département des assurances, verraient les choses du même œil. Par conséquent, le concept de la société de fiducie à unités distinctes faciliterait l'examen par un organisme de réglementation de ces fonctions particulières.

**Le sénateur Godfrey:** Si je comprends bien le Livre vert, il deviendrait obligatoire d'avoir cette société de fiducie si l'on détient plus de 10 p. 100 des avoirs de la banque. Même si l'on ne fournit aucune raison qui justifie cette obligation. Selon ce qui est proposé, si l'on ne détient que 10 p. 100 des avoirs, on peut avoir cinq sociétés de portefeuille financières différentes qui détiennent un intérêt de 5 ou de 10 p. 100 dans la banque de l'Annexe «C». Qu'en pensez-vous?

**M. MacIntosh:** Tout dépend de la façon dont on définit un actionnaire associé. Si une loi dispose que personne ne doit posséder plus de 10 p. 100 des avoirs d'un établissement, ce qui est le cas pour les banques, il faut bien évidemment qu'elle soit cohérente et dispose que d'autres personnes ne peuvent être indirectement vos associés afin que, en réalité, ces associés s'unissent pour déjouer la loi. Il en serait de même ici. Dans le cas d'une banque de l'Annexe «C», l'un des grands buts que cherchent à atteindre les auteurs du Livre vert est de ramener les opérations bancaires sous le contrôle fédéral.

Il est vrai que le pays n'a pas de définition très pratique des opérations bancaires. Cependant, l'objectif est que si l'on veut faire des opérations bancaires, on ne doit agir sous le couvert d'une société de fiducie ou de quelque autre entité mais bien en tant que banque de l'annexe C. On est dès lors tenus de respecter toutes les limites, exigences et pratiques qui sont définies dans ce volume de trois pouces d'épaisseur qu'on appelle la *Loi sur les banques*, et de ne pas agir sous le couvert d'une autre

[*Text*]

ing as you now can as a trust company, then you are free of some of the constraints that the banks have. We have argued all along for a level playing field. The "C" bank does that in the sense that all the functions now performed by a trust company would have to be transferred to the "C" bank so that the financial holding company at the top could not be running commercial banking in the trust company and the "C" bank. It would have to move everything into the "C" bank.

We are also saying that it does not make sense in this country to have two kinds of ownership of banks. Parliament has said that there will be a 10 per cent limit. No one can own more than 10 per cent of a schedule "A" bank. On the other hand over here we are going to have another bank identical in every respect except that it is called a "C" bank, and except that one person can own it. That does not make any sense at all. They are identical apples but these are red ones so there is a 10 per cent limit and because these are green there is 100 per cent limit. What kind of logic is there in that? We are saying that if you have a financial holding company that holds a schedule "C" bank then the financial holding company itself ought to have a 10 per cent limit on ownership the same as the schedule "A" banks do.

Moreover, we are saying that that financial holding company should have to divest its industrial activities. It has been a fundamental principle of banking in this country since 1871 that "thou shall not be engaged in any other line of business." It has been set out for over 100 years that you cannot be in any other business. That is stated in the old section 75 and it says so now. The purpose was to prevent a consolidation so that a bank could not use the deposits in the institution to feed an industrial business or any other type of business, such as real estate. That "no-no" has been in our act from day one for a very good reason. We have always had that clear separation in this country. We have never gone the route of the Germans, with their universal banking, and so on, on the continent. That is not the way of this country, and I venture to say that, politically, it would be totally unacceptable in this country if the banks went in that direction. Now we come along with a financial holding company that is going to do exactly what we have never done, which is to say that you can have a financial holding company at the top, then a bank, and then they can feed money from the bank into the industrial company or a copper mine, or a steel mine or a real estate company. You can do any darn thing at all, if you are a "C" bank with a holding company, but the "A" banks which have been here all along cannot do that. That is just not a logical piece of legislation.

**Senator Godfrey:** That is very interesting and persuasive, but, getting back to the 10 per cent, I was not referring to the restriction. I think I am right that it says if somebody owns 10 per cent of a bank then the trust company must hold that

[*Traduction*]

entité. Pour faire des opérations bancaires commerciales comme le peut une société de fiducie, on est libéré de certaines des contraintes qu'on impose actuellement aux banques. Nous avons tout le temps demandé d'être traités sur un même pied. La banque de l'annexe C y pourvoit en ce sens que toutes les fonctions que remplit actuellement une société de fiducie seraient transférées à la banque de l'annexe C afin que la société de portefeuille financière au sommet ne se livre pas à des opérations bancaires commerciales à l'intérieur de la société de fiducie ni de la banque de l'annexe C. Il faudrait tout déplacer dans la banque de l'annexe C.

Nous trouvons aussi qu'il ne rime à rien au Canada d'avoir deux modèles de possession des banques. Selon le parlement, on imposera une limite de 10 p. 100. Personne ne peut détenir plus de 10 p. 100 des avoirs d'une banque de l'annexe A. Par ailleurs, nous aurons ici une autre banque identique en tous points, sauf qu'on l'appellera une banque de l'annexe C et qu'une personne pourra la posséder. Cela n'a aucun sens. Nous avons des pommes tout à fait identiques, mais dans le cas des rouges, on impose une limite de 10 p. 100, et dans le cas des vertes, la limite est de 100 p. 100. Quelle logique y a-t-il là-dedans? Pour notre part, nous estimons que si l'on possède une société de portefeuille financière qui détient une banque de l'annexe C, cette société de portefeuille financière elle-même doit se voir imposer en matière de possession une limite de 10 p. 100, tout comme les banques de l'annexe A.

En outre, nous estimons que la société de portefeuille financière doit renoncer à ses activités industrielles. Au Canada, depuis 1871, il existe un principe fondamental en matière d'opérations bancaires qui veut qu'on ne se livre à aucun autre type d'activité commerciale. Il est convenu depuis plus de cent ans qu'on ne doit se livrer à aucun autre type d'activité commerciale. C'est ce que disposait l'ancien article 75, et il en est encore de même. L'objectif était d'éviter toute consolidation afin qu'une banque ne puisse utiliser les dépôts de l'institution pour financer une entreprise industrielle ni tout autre type d'entreprise commerciale, le secteur immobilier, par exemple. Si la loi contient cet interdit depuis son adoption, c'est pour une très bonne raison. Nous avons toujours fait cette nette distinction au pays. Contrairement à l'Allemagne, qui accepte, entre autre choses le principe de l'activité bancaire universelle sur le continent. Ce n'est pas notre façon de faire, et j'oserais dire que, politiquement, il serait tout à fait inacceptable qu'au Canada les banques aillent dans ce sens. Nous voici maintenant avec une société de portefeuille financière qui va faire exactement ce que nous n'avons jamais fait, sait qu'on peut avoir une société de portefeuille financière au sommet, puis une banque, puis injecter de l'argent de la banque dans la société industrielle ou dans une mine de cuivre, ou une mine d'acier, ou une société immobilière. Vous pouvez faire absolument n'importe quoi, si vous êtes une banque de l'Annexe C ayant une société de portefeuille. Mais les banques de l'Annexe C qui sont là depuis le début ne le peuvent pas. Ce n'est pas un texte de loi logique.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un argument très intéressant et assez convaincant, mais, pour revenir aux 10 p. 100, je ne parlais pas de la limite. Je pense que j'ai raison de dire que si quelqu'un détient 10 p. 100 des avoirs d'une banque, la société

[*Text*]

through the financial holding company. Ten per cent seems very low to me but it could mean that you could have various financial holding companies with an interest in this "C" bank. Is my understanding incorrect?

**Mr. Taylor:** No, and you are raising a question that comes up often these days, which is: What constitutes control of an institution? We often get asked these days about the 10 per cent that applies to the banks. I am sure that you know that our response is that it has worked very well for a long period of time and we think it is a pretty good idea in banking.

When you ask what really constitutes control, I think that if we went around the table we would hear some different answers to that question. You do find people who say that control has been observed in some institutions with a percentage ownership of less than 10 per cent. If you have the ability to appoint a board and you have even less than 10 per cent but that board has been appointed by certain owners, then that perhaps constitutes control.

In previous committees, in particular the Dupre committee, at which CBA appeared, that question was put to us at some length. Certainly the observations were that you could have 10 or perhaps up to 20 per cent, but 10 has worked well in our industry. Therefore, we can speak to that from experience. I think the question you are asking is: Why does 10 per cent or more have to be moved down into this holding company and so on? We think 10 per cent maybe does make sense.

**Mr. MacIntosh:** I believe it is correct in the technical paper, but I would like to check this out that a financial institution cannot own any part, even one share, of a financial holding company so that a schedule "A" bank or a number of them could not get a financial holding company and then go round a corner.

**Senator Godfrey:** I have one question I am not clear on at all. Do provincial trust companies not come under federal regulations of any kind?

**Mr. MacIntosh:** They can volunteer to come under the Deposit Insurance Corporation but that is not mandatory.

**Senator Godfrey:** If they do, are they subject to regulations?

**Mr. Mercure:** They can also volunteer to become members of the Canadian Payments Association, but up to now the specific regulations in that association have not been very demanding.

**Senator Godfrey:** I am trying to get it straight in my own mind why the green paper makes it mandatory. In certain circumstances, you do have a financial holding company. Is that so the federal government can get control of the subsidiary? If a provincial trust company is owned by a financial holding company, can the federal government start regulating the provincial trust company?

[*Traduction*]

de fiducie doit les détenir par l'intermédiaire de la société de portefeuille financière. Cette part de 10p. 100 me semble très basse, mais cela pourrait vouloir dire que l'on peut avoir diverses sociétés de portefeuille financières ayant un intérêt dans cette banque de l'Annexe C. Ai-je mal compris?

**M. Taylor:** Non. Vous soulevez là une question qui revient souvent ces jours-ci, à savoir: en quoi consiste le contrôle d'une institution? Ces jours-ci, on nous questionne souvent au sujet des 10 p. 100 applicables aux banques. Vous savez bien que nous répondons que cette règle a très bien fonctionné pendant longtemps et que nous pensons que c'est une très bonne idée en matière d'opérations bancaires.

Quant à votre question sur la définition réelle du contrôle bancaire, je pense que si nous la posions à la ronde nous obtiendrions des réponses assez différentes. Des gens trouvent que la règle du contrôle a été observée dans certaines institutions avec un pourcentage de possession de moins de 10 p. 100. Si vous pouvez nommer un conseil d'administration, en ayant moins de 10 p. 100 des avoirs et que ce conseil est nommé par certains propriétaires, cela constitue peut-être un contrôle.

A des comités antérieurs, et en particulier au Comité Dupré, auquel a comparu l'Association des banquiers canadiens, cette question a été examinée en profondeur. Évidemment, des gens ont dit qu'on pouvait imposer une limite de 10 ou de 20 p. 100, mais les 10 p. 100 ont très bien fonctionné dans notre secteur. Par conséquent, nous pouvons parler par expérience. Je pense qu'en somme ce que vous voulez savoir c'est: pourquoi faut-il faire baisser la limite de 10 p. 100 ou plus dans cette société de portefeuille et ainsi de suite? Nous pensons que les 10 p. 100 sont peut-être raisonnables.

**M. MacIntosh:** Je pense que c'est bien ce qu'on dit dans le supplément technique, mais j'aimerais vérifier si une institution financière ne peut posséder aucune action, même pas une, d'une société de portefeuille financière afin d'éviter qu'une banque de l'annexe «A» ou un certain nombre d'entre elles puissent obtenir une société de portefeuille financière et ainsi tourner la loi.

**Le sénateur Godfrey:** Quelque chose m'intrigue beaucoup. Est-ce que les sociétés de fiducie provinciale ne sont pas assujetties à une forme de réglementation fédérale quelconque?

**M. MacIntosh:** Elles peuvent décider de se soumettre à la Société d'assurance-dépôts, mais n'y sont pas tenues.

**Le sénateur Godfrey:** Si elles le font, sont-elles assujetties au règlement?

**M. Mercure:** Elles peuvent décider de devenir membres de l'Association canadienne des paiements, mais jusqu'à maintenant le règlement de cette dernière n'est pas très exigeant.

**Le sénateur Godfrey:** J'essaie de comprendre pourquoi les auteurs du Livre vert en font une obligation. Dans certains cas, on possède une société de portefeuille financière. Est-ce pour que le gouvernement fédéral puisse obtenir le contrôle de la filiale? Si une société de portefeuille financière possède une société de fiducie provinciale, est-ce que le gouvernement fédéral peut commencer à réglementer la société de fiducie provinciale?

[*Text*]

**Mr. Taylor:** I do not think it goes that far, but it does permit the particular jurisdictions to oversee certain sections of the total corporation.

**Senator Godfrey:** But it does not come completely under federal jurisdiction.

**Mr. Mercure:** I would suggest that it is an attempt to take back into federal jurisdiction the banking activity of the trust companies by inducing those provincial trust companies, which are doing banking business with their own provincial charter, to obtain their Schedule "C" status and transfer their banking business into that Schedule "C" bank, while leaving the true trust operation under provincial jurisdiction.

**Senator Kirby:** I might just follow up with a couple of questions on the point raised by Senator Godfrey, because I do have some modest experience and training in federal-provincial agreements in various areas.

Realistically, are we in a position in which the federal government can, without federal-provincial agreement, genuinely lead on this issue, or are we not in a position in which the Government of Quebec and the Government of Ontario, specifically, in effect, could quite easily frustrate the basic thrust of the federal legislation through changes in provincial trust company legislation? I am trying to understand, from your perspective, how impaired the federal-provincial agreement is in terms of achieving whatever the ultimate government policy will be.

**Mr. Taylor:** It is my belief that it is highly important that we see that kind of co-ordination and co-operation in place. Agreement would certainly be necessary in some areas. I believe Mr. MacIntosh has some specific comments on that.

**Mr. MacIntosh:** I have been making public statements on this issue for about three years. I believe it is absolutely essential that there be federal-provincial dialogue, negotiation and agreement on these issues for the reasons you raised. I do not think we can work the financial system in this country unless there is such a dialogue. I might say it is lacking right now. The proposals that are now before you on the table have not gone through a process of negotiation and agreement at the provincial level, and the provincial governments, indeed, have very grave concerns about them.

Until that process is settled, we are not going to have agreed legislation on the financial institutions in this country.

**Senator Kirby:** You used two or three different words. You started off by using the word "dialogue" or "discussion," and you seemed to finish off by talking about "agreement." An inordinate amount of federal-provincial dialogue and discussion goes on, but the agreement end is the key. I just want to be clear on what you are really saying. Are you saying there has to be agreement, that the two systems have to be compatible and non-duplicatory in the sense that they do not add an enormous degree of regulatory burden to the same company by virtue of both provincial and federal regulation?

[*Traduction*]

**M. Taylor:** Je ne pense pas qu'on puisse aller aussi loin, mais cela permet aux autorités compétentes données de surveiller certaines composantes du tout que forme la société.

**Le sénateur Godfrey:** Mais ces activités ne tombent pas entièrement sous le coup de la réglementation fédérale.

**M. Mercure:** Je pense que c'est une tentative de ramener l'activité bancaire des sociétés de fiducie sous l'autorité fédérale en incitant ces sociétés de fiducie provinciales, qui font des transactions bancaires sous leur propre charte provinciale, à obtenir leur statut de banque de l'annexe «C» et à transférer leurs activités bancaires dans la catégorie des activités bancaires des banques de l'annexe «C», tout en laissant les transactions de fiducie véritable sous la compétence provinciale.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais poser quelques questions qui ont trait à un aspect qu'a mentionné le sénateur Godfrey. J'ai une brève expérience et une certaine formation dans divers domaines d'ententes fédérales-provinciales.

Sommes-nous vraiment dans un cas où le gouvernement fédéral peut, sans conclure d'entente avec les provinces, donner le ton dans ce domaine? Ou sommes-nous plutôt dans un cas où le gouvernement du Québec et celui de l'Ontario, pour prendre un exemple précis, pourraient très facilement déjouer le but même de la loi fédérale en apportant des changements à leur législation provinciale sur les sociétés de fiducie? J'essaie de comprendre, compte tenu de vos préoccupations, dans quelle mesure l'entente fédérale-provinciale permet de réaliser la politique gouvernementale ultime, quelle qu'elle puisse être.

**M. Taylor:** Je crois qu'il est extrêmement important que nous puissions compter sur ce type de coordination et de coopération. Une entente serait certainement nécessaire dans certains domaines. Je pense que M. MacIntosh a des observations précises à faire à ce sujet.

**M. MacIntosh:** Je fais des déclarations publiques sur cette question depuis environ trois ans. Je crois qu'il est absolument essentiel qu'il y ait un dialogue, des négociations et un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces sur ces questions pour les raisons que vous avez mentionnées. Je ne pense pas que nous puissions nous entendre sur le système financier en l'absence d'un tel dialogue. C'est ce qui fait défaut à l'heure actuelle. Les propositions que vous avez devant vous n'ont fait l'objet ni de négociations ni d'un accord avec les provinces, et les gouvernements provinciaux ont de très sérieuses réserves à leur égard.

Tant que cette étape n'aura pas été franchie, il n'y aura pas de consensus sur la législation concernant les institutions financières de notre pays.

**Le sénateur Kirby:** Vous avez utilisé deux ou trois mots différents. Vous avez commencé par employer le terme «dialogue» ou «discussion» et vous avez fini par parler «d'accord». Le dialogue et la discussion entre le gouvernement fédéral et les provinces ne manquent pas, mais ils devraient selon vous aboutir à un accord. Je voudrais arriver à comprendre ce à quoi vous voulez en venir. Voulez-vous dire qu'il doit y avoir accord, que les deux systèmes doivent être compatibles et ne pas se chevaucher en ce sens qu'il ne faudrait pas trop alourdir le fardeau

[*Text*]

**Mr. MacIntosh:** There has to be agreement on the thrust. I have to tell you that there has not even been much dialogue, let alone agreement. Many of the provinces do not have their own position together yet. That includes all four western provinces. So far we do not know exactly where Ontario stands. We have an idea up to now where Quebec is going to go, but that may change.

The fact is that, while there has been some fragmentary discussion, there have been no serious discussions with the provinces about how we are going to resolve some of these difficulties, and that is a *sine qua non.* It has to happen.

**Senator Kirby:** Do I conclude from that that you would argue it would be wrong for the federal government to pass a new piece of legislation in the absence of federal-provincial agreement? It is one thing for the federal government to come forward with a green paper or a bill, but it is quite a different thing for that bill actually to become law.

**Mr. MacIntosh:** I would say it is not only wrong; it is impossible.

**Senator Kirby:** Mr. MacIntosh talked about the level of playing field. I was going to suggest that one of the things which struck me about your brief was that you seemed to be arguing that everyone ought to be subject to exactly the same rules if they are going to be provided with the same kinds of service. The main thrust of many of your comments is that we should not discriminate between different parts of the financial services sector if they are providing, essentially, the same kinds of service.

**Mr. MacIntosh:** That is true, but you used the word "exactly," and that is going further than you can, because, for example, a credit union is not like a bank; it has a totally different capital structure and it is structured in a different way so that you cannot rule in exactly the same fashion. We are saying that they should be sufficiently comparable.

**Senator Kirby:** So that, in a sense, an undue competitive advantage is not picked up by one part of the system over another by virtue of the rules?

**Mr. MacIntosh:** That is well put.

**Mr. Mercure:** Also, that banking business be conducted under banking rules, trust companies be conducted under trust company rules, and so on. However, the rules should be consistent as should the incidents under which those rules are applicable.

**Senator Kirby:** I would refer to the 10 per cent discussion we had a few minutes ago regarding ownership rules. You spend quite some time in your brief talking about conflicts of interest and problems of self-dealing. You go on to talk about companies which are not widely held and others which are. You seem to allude to the fact that you would see tougher conflict of interest and self-dealing rules applying to non-widely-held

[*Traduction*]

qui pèse sur les institutions en leur imposant des règlements tant provinciaux que fédéraux?

**M. MacIntosh:** Il faut s'entendre sur la direction à prendre. Je dois vous dire qu'il n'y a pas véritablement eu de dialogue, sans parler d'accord. Beaucoup de provinces n'ont pas encore clairement défini leur position. Par là, j'entends également les quatre provinces de l'Ouest. Nous ne savons pas encore exactement non plus quelle est la position de l'Ontario. Nous savons à peu près la direction qu'entend prendre le Québec, mais là encore les choses peuvent changer.

Il reste que la discussion a été fragmentée, qu'on n'a pas encore discuté sérieusement avec les provinces de la façon dont on allait résoudre certaines des difficultés, et c'est une condition essentielle. Il doit y avoir entente.

**Le sénateur Kirby:** Dois-je en conclure que le gouvernement fédéral aurait tort selon vous d'adopter une loi en l'absence d'un accord fédéral-provincial? Vous acceptez que le gouvernement fédéral présente un livre vert ou un projet de loi, mais ce serait une toute autre affaire que de donner effectivement force de loi à ce projet de loi.

**M. MacIntosh:** A mon avis, il aurait non seulement tort, mais il ne pourrait pas le faire.

**Le sénateur Kirby:** M. MacIntosh a parlé de la marge de manœuvre. Une des choses qui m'a surpris à propos de votre mémoire est que vous semblez dire que tous devraient être assujettis exactement aux mêmes règles s'ils doivent avoir droit aux mêmes services. Je déduis de bon nombre de vos observations que nous ne devrions faire aucune distinction entre les différentes institutions financières si elles offrent essentiellement les mêmes types de services.

**M. MacIntosh:** C'est exact, mais vous avez utilisé le terme «exactement» et les règles ne sauraient être exactement les mêmes pour tous parce que, par exemple, une coopérative de crédit n'est pas comme une banque; elle a une structure de capital entièrement différente et n'est pas structurée de la même façon. Vous ne pouvez donc pas y appliquer exactement les mêmes règles. Ce que nous voulons dire, c'est qu'elles devraient être suffisamment comparables.

**Le sénateur Kirby:** De sorte qu'aucun élément ne puisse bénéficier indûment d'un avantage au détriment d'un autre par suite de l'application des règles?

**M. MacIntosh:** C'est bien cela.

**M. Mercure:** De sorte aussi que les banques soient régies par des règles applicables aux banques, les sociétés de fiducie par des règles propres et ainsi de suite. Cependant, les règles devraient être uniformes de même que les circonstances dans lesquelles elles s'appliqueraient.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais en revenir à la discussion concernant le 10 pour cent que nous avons eue il y a quelques instants au sujet des règles applicables à la propriété. Vous avez insisté dans votre exposé sur les conflits d'intérêt et les problèmes que posent les transactions intéressées. Vous avez ensuite parlé des institutions à capital fermé et à capital largement réparti. Vous semblez vouloir dire que des règles plus strictes concernant les conflits d'intérêt et les transactions intéressées

[*Text*]

companies, but you do not elaborate on what those might be or, indeed, what the mechanism would be for enforcing them.

**Mr. Taylor:** We did not go deeply into that, but that could certainly be done. It would have to be done. We began by looking at those 16 institutions which have failed since CDIC was formed, and we found that 14 out of the 16 were both closely-held and had both financial and real ownership to them—the two things we think should not apply in ownership of a bank.

**Senator Kirby:** Are you suggesting that, in those 14 cases, self-dealing or conflict of interest was one of the things which led to the problem?

**Mr. Taylor:** Yes.

**Mr. MacIntosh:** "The" thing.

**Senator Kirby:** I just wanted that on the record.

**Mr. Taylor:** We go beyond the experience of the 16 institutions in Canada; we look at the failures in the United States in depositing institutions. There you find the same situation.

**Mr. MacIntosh:** Mr. Taylor has referred to the United States where they have about 65 or 70 bank failures a year. Not all are small. They had a large one in Tennesee just a couple of years ago involving the biggest bank in that state, so we are talking about a fair-sized bank. In that instance, self-dealing was the issue. Seventy per cent of the cases of banks in the United States that have gone down in the last decade were self-dealing.

**Senator Kirby:** Would it be fair to say, from your brief and your comments, that the biggest single problem you see in relation to the green paper is the inadequate way it handles the self-dealing issue?

**Mr. Taylor:** We think that is a major issue coming from the green paper. The major issue.

**Senator Kirby:** It is competing for number one?

**Mr. Taylor:** It is a major issue.

**Senator Kirby:** In the three points you raised concerning the green paper, you talk about the green paper relying too much on regulation and looking more towards market-discipline measures, or something like that, with an attempt to get back to the self-regulating concept we talked about. Can you expand on this? It is very easy to say that things ought to be self-regulated and that more market discipline will work, and it is easy to say that that creates a wonderful aura of invincibility which everyone ought to accept, but we have a problem, as we mentioned, because we have to deal with a bill and put that into practice. Can we have some suggestion from you as to how that would actually be done?

**Mr. Taylor:** Again, we have not gone into detail in the brief, but it does refer to some of the other things we have said, which were questioned previously, about the audit committee of a board, corporate governors, the rules of the auditors, and

[*Traduction*]

devraient s'appliquer aux institutions à capital fermé, mais vous n'avez pas fait allusion à ce qu'elles devraient être ni en fait à leur mécanisme d'application.

**M. Taylor:** Nous n'avons pas approfondi la question, mais nous pourrions certainement le faire. Il faudrait le faire. Nous avons commencé par examiner la situation des seize sociétés qui ont fait faillite depuis la création de la SADC et nous nous sommes rendu compte que quatorze d'entre elles étaient des institutions à capital fermé et qu'il y avait propriété financière et réelle, les deux choses qui selon nous ne devraient pas s'appliquer à la propriété d'une banque.

**Le sénateur Kirby:** Voulez-vous dire que dans les quatorze cas des transactions intéressées ou des conflits d'intérêt étaient l'une des choses qui ont entraîné le problème.

**M. Taylor:** Oui.

**M. MacIntosh:** «La» chose.

**Le sénateur Kirby:** Je voulais que cela soit consigné aux dossiers.

**M. Taylor:** Nous ne nous sommes pas arrêtés à ces seize sociétés canadiennes; nous avons examiné le cas de sociétés de dépôt américaines qui ont fait faillite. La situation est la même aux États-Unis.

**M. MacIntosh:** M. Taylor a mentionné qu'il y avait aux États-Unis 65 à 70 faillites par année. Il ne s'agit pas toujours non plus de petites institutions. Il y a quelques années, la banque la plus importante du Tennessee a fait faillite; c'était donc une banque d'importance moyenne. Dans ce cas, les transactions intéressées étaient à l'origine du problème. La faillite de soixante dix pour cent des banques américaines au cours des dix dernières années s'explique par les transactions intéressées.

**Le sénateur Kirby:** Serait-il juste de dire, d'après votre mémoire et vos observations, que le principal problème que pose pour vous le livre vert est la façon inadéquate dont il aborde la question des transactions intéressées?

**M. Taylor:** Nous croyons que c'est un des points principaux qui se dégagent du livre vert.

**Le sénateur Kirby:** Le plus grand point?

**M. Taylor:** Un des principaux.

**Le sénateur Kirby:** Vous avez dit par rapport aux trois questions que vous avez soulevées concernant le livre vert qu'il comptait trop sur la réglementation et préconisait des mesures visant à discipliner les marchés, ou quelque chose du genre, qu'on essayait d'en revenir à la notion d'auto-réglementation dont nous avons parlé. Pourriez-vous vous expliquer? Il est très facile de dire qu'il devrait y avoir auto-réglementation et qu'une plus grande discipline résoudra le problème. Il est également facile de parler d'invincibilité, mais un problème se pose, comme nous l'avons dit, parce qu'il faut un projet de loi et que nous devons appliquer les notions dans la pratique. Pourriez-vous dire comment selon vous nous pourrions procéder?

**M. Taylor:** Une fois de plus, nous ne sommes pas entrés dans les détails dans notre mémoire, mais nous y avons abordé certaines des autres choses dont nous avons parlé, au sujet desquelles des questions nous ont été posées, à propos du comité

[*Text*]

so on. The combination of ownership rules such as those we have outlined and more regulation and supervision as we have discussed under Wyman will make for a better system. We have done quite a bit of work getting to this point.

**Senator Kirby:** I appreciate that. However, once we have reached the point where specific proposals have been tabled before Parliament, it is significantly harder to change them than it would have been if the officials who will be the ultimate decision-makers had your input from the beginning. If I were in your position, I would make some effort to answer the practical questions respecting how that should be done prior to the tabling of a document in the house.

**Mr. MacIntosh:** I hope you realize, senator, that from the beginning—since we knew that the regulatory process was under review—we did make efforts to provide our input. The notion that we are waiting until a bill is tabled in the house before we begin to get our act together would be quite mistaken. We started early, but I have to say that, in this case, the authors had a tin ear about our concerns from day one, and I am going back three or four years.

**Senator Olson:** I have just one question respecting your conclusions, Mr. Taylor. You are suggesting that the rules be changed such that schedule A and B banks become involved in financial holding companies. You have talked about a number of services that will be provided to people living outside of major urban areas that could be provided through your branch system. Could you just state which services you were referring to?

**Mr. Taylor:** We have not prepared any checklist of services which the banks, collectively, would like to get into. That will probably involve quite a lengthy discussion.

**Senator Olson:** Do you have in mind stockbrokerage services?

**Mr. Taylor:** There is no question but that some of us individually have identified some of the things that we would like to do. The bank that I work for would like to get into investment banking in a larger way than is provided for by the law today. My bank would also like to do something more in the way of automated services, utilizing the branches we have across Canada.

We are really looking at a proposal for a broader array of services to be offered to the Canadian public. We would like to offer packages of services, which I believe the green paper has identified to be a desirable thing. There is some demand for a package of financial services. We from the banking community cannot understand why the customers of banks should be precluded from all of these good things when other financial institutions will have the ability to use the green paper proposals.

We serve 752 communities in this country that are not served by any other financial institution. At a tremendous cost to us, we have in place a huge network—bricks, mortar, people and automation—in at least 7,000 branches. If it is a good idea

[*Traduction*]

de vérification d'un conseil, des membres du conseil, des règles des vérificateurs, etc. Des règles relatives à la propriété du genre de celles que nous avons énoncées de même qu'une réglementation et une supervision accrues comme nous en avons discuté lorsqu'il a été question du rapport Wyman amélioreront le système. Il nous a fallu beaucoup de travail pour en arriver à cette conclusion.

**Le sénateur Kirby:** J'en suis conscient. Toutefois, lorsque des propositions concrètes auront été déposées devant le Parlement il sera beaucoup plus difficile de les modifier qu'il ne l'aurait été si les représentants qui auront à prendre une décision avaient pu connaître vos vues sur la question dès le départ. Si j'étais à votre place, j'essaierais de répondre aux questions pratiques sur la façon de s'y prendre et je n'attenderais pas qu'un document ait été déposé à la Chambre.

**M. MacIntosh:** J'espère que vous vous rendez compte, sénateur, que dès le départ, c'est-à-dire dès que nous avons su que le processus de réglementation était à l'étude, nous avons essayé de faire connaître nos vues. Vous auriez tort de prétendre que nous attendons qu'un projet de loi ait été déposé à la Chambre pour prendre position. Nous nous y sommes pris de bonne heure, mais je dois avouer que dans ce cas-ci les auteurs ont à peine prêté attention à nos préoccupations et ce dès le début, et je parle d'il y a trois ou quatre ans.

**Le sénateur Olson:** J'aurais une seule question à poser au sujet de vos conclusions, monsieur Taylor. Vous suggérez de modifier les règles de façon à ce que les banques de l'annexe A et B soient liées aux sociétés de portefeuilles financières. Vous avez parlé d'un certain nombre de services qui seront offerts aux personnes vivant à l'extérieur des grands centres urbains et que pourraient offrir vos succursales. Voulez-vous nous dire à quels services vous faites au juste allusion?

**M. Taylor:** Nous n'avons pas établi de liste des services que les banques aimeraient offrir. Cela fera probablement l'objet d'une longue discussion.

**Le sénateur Olson:** Pensiez-vous au commerce des valeurs mobilières?

**M. Taylor:** Tout ce que je peux vous dire, c'est que certains d'entre nous ont personnellement identifié certaines des choses que nous aimerions faire. La banque pour qui je travaille aimerait faire davantage de placements que le lui permet actuellement la loi. Elle aimerait également en faire plus sur le plan des services automatisés grâce aux succursales qu'elle compte actuellement à travers le pays.

En fait, nous aimerions offrir au public canadien une gamme plus vaste de services. Nous aimerions lui offrir un ensemble de services, ce que préconise je crois le livre vert. Certains souhaitent obtenir un ensemble de services financiers. Nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi les clients de banques n'auraient pas droit aux mêmes services que ceux que pourraient offrir d'autres institutions financières en vertu du livre vert.

Nous desservons 752 collectivités que ne dessert aucune autre institution financière. A un coût considérable, nous avons mis en place un vaste réseau—briques, mortier, personnel et ordinateurs—dans au moins 7,000 succursales. Si c'est une

[*Text*]

to have a greater array of services offered the public, does it not make sense to use this great structure that is already in place? Is it not sensible to let our customers get the benefit of this organization?

To identify for you the functions to be provided by the Royal Bank of Canada as opposed to those provided by Mr. Mercure's bank is not so important at this stage. It is, rather, more important to make the point that precluding our customers from the opportunity to take advantage of a great financial service would be wrong.

**Senator Olson:** The other side of the coin, of course, is the amount of control of economic matters we would want to have in a concentration of that kind of effective power, if I may put it that way. That is the reason why I asked the question. I presume that you would provide us with a list of these services that you wish to perform?

**Mr. Taylor:** Of course.

**Senator Olson:** If I have understood you correctly, you maintain that you are not prepared to do that now but that you will be able to do so by the time the bill comes in?

**Mr. Taylor:** We have not been able to identify what the banks, collectively, will want to do. I think it is fair to say that we have, through these papers, identified that we would want to provide a number of other services. If I may, senator, I will speak just for a moment to the question of power.

That was the question that was raised before the banks got into the mortgage business. That was the question that was also raised before the banks got into the personal loan business. We would like this committee to appreciate what took place after that. If somebody has the idea that the power was abused in some way, we would have to draw to his attention that, in the personal loan area—where I believe the banks now have something like 60 or 65 per cent of the business—we were instrumental, to a very significant degree, in bringing the interest rates down in that particular area. Interest rates which were in the 18 to 20 per cent area have come down to where they sit today, currently at something like 13 per cent.

I think that it would be difficult to argue that the public of Canada has not been better served because of that activity. I do not think that we hear anybody talking about an abuse of power in that area. It was a good thing that the banks got into that business.

With respect to mortgages, as well, we can document that interest rates have come down very significantly since the banks got into the mortgage business. Was there an abuse of power in doing that? I do not think so. I think that we are really talking about a responsibility to deliver greater services to a wider Canadian public.

**Senator Olson:** Thank you for those comments and also for the undertaking that you are going to discuss the matter and let us know the range of services that you think your members would like to add to the services which they provide now.

[*Traduction*]

bonne idée d'offrir une gamme plus vaste de services au public, n'est-ce pas aussi une bonne idée de recourir aux structures déjà en place? Ne serait-il pas raisonnable de faire profiter les clients des avantages qui s'offrent?

Il importe peu à ce stade-ci de vous indiquer les services que peut offrir la Banque royale du Canada par opposition à ceux offerts par la banque de M. Mercure. Ce qu'il importe de faire ressortir, c'est qu'il serait injuste de priver nos clients de services financiers intéressants.

**Le sénateur Olson:** L'autre côté de la médaille, bien entendu, c'est le degré de contrôle que nous voudrions exercer à l'égard du pouvoir économique, si je peux m'exprimer ainsi. C'est la raison pour laquelle j'ai posé la question. Je suppose que vous pourriez nous fournir une liste des services que vous aimeriez offrir?

**M. Taylor:** Bien entendu.

**Le sénateur Olson:** Si je vous ai bien compris, vous ne pouvez le faire maintenant, mais vous le pourrez lorsque le projet de loi aura été présenté?

**M. Taylor:** Nous n'avons pu déterminer ce que les banques, collectivement, voudront faire. Je pense qu'il serait juste de dire que nous avons, dans ces documents, précisé que nous voudrions offrir un certain nombre d'autres services. Si je le peux, sénateur, je parlerai pendant un moment de la question du pouvoir.

C'est la question qui a été soulevée avant que les banques ne soient autorisées à offrir des prêts hypothécaires. C'est également la question qui a été soulevée avant que les banques ne soient autorisées à intégrer le marché du crédit à la consommation. Nous aimerions que le Comité reconnaisse ce qui s'est produit par la suite. Si quelqu'un croit qu'il y a abus de pouvoir, nous aimerions attirer son attention sur le fait que, dans le domaine du crédit à la consommation—où les banques interviennent à l'heure actuelle, je crois, pour 60 à 65 p. 100 des prêts accordés—nous avons contribué pour une large part à faire baisser les taux d'intérêt. Les taux d'intérêt qui étaient de 18 à 20 p. 100 ont baissé pour s'établir où ils sont actuellement, c'est-à-dire à environ 13 p. 100.

Je pense qu'il serait difficile d'affirmer que le public canadien n'en a pas profité. Je ne pense pas que quiconque puisse parler d'abus de pouvoir dans ce domaine. L'entrée des banques sur ce marché a eu du bon.

Quant aux prêts hypothéaires, nous pouvons également prouver que les taux d'intérêt ont baissé de façon significative depuis que les banques accordent des hypothèques. Y a-t-il eu abus de pouvoir? Je ne le pense pas. Je pense que nous nous sommes montrés capables d'offrir de meilleurs services à un public canadien plus vaste.

**Le sénateur Olson:** Merci de vos observations et de la promesse de discuter de la question et de nous indiquer la gamme des services que vos membres aimeraient ajouter aux services qu'ils offrent déjà.

[*Text*]

**Senator Barrow:** Mr. Taylor, have you found that there is a demand for this "one stop" sort of service that the green paper mentions?

**Mr. Taylor:** No, that is not entirely clear at all. We have some evidence south of the border. I think it is well known that the Seers Roebuck Company has been involved in financial services for some time and has successfully put together packages of financial services which it will sell through its retail stores. Some of that is going on in Canada today. I do not think that the success of that system could be judged by the number of customers that have taken advantage of it. I would be hard pressed to prove that there was any kind of great demand for it. I think that that still has to be proven. If, however, as the green paper says, it is a desirable thing, then we would say that the banks should not be precluded from offering such services.

The branches are there and are prepared to offer the financial services that that particular corporation can offer. If it is the bank, and the bank is doing it through a holding company, with some other entities coming, surely you would still use those branches as the conduit to the service. For instance, I would not see that a bank would get into the insurance business totally. I could see that there would be a separate insurance company, held through a holding company, doing its separate business. But working with that bank and those 7,000 branches, you would have access to that insurance service.

**Senator Olson:** And the employees in that bank and those branches would be tantamount to agents for that insurance broker, or stockbroker, and so on.

**Mr. Taylor:** It could work in that form. There would be networking arrangements on the part of the holding company.

**Senator Olson:** That is a little more complex than I understood at the beginning.

**Senator Godfrey:** You mentioned networking. I must confess that in the 1960s I was President of the Canadian Mutual Fund Association. We fought for years to get dual licensing to sell life insurance policies. In fact, we had to incorporate our own life insurance company in order to do it. That experience has worked out very well, and salesmen are able to recommend a balance of things to their customers. I believe that some life insurance companies, instead of having dual licensing, have sold separate mutual funds, and in effect have offered the same pot, so they could get at it both ways. I would like your comments on the investment rules being proposed in the green paper.

**Mr. Taylor:** Since networking has been mentioned, that is probably the most desirable way to go, as a first step, in utilizing branch banks. We are objecting to the fact that we are left out of networking in these proposals. That is probably a first step. I heard Senator Flynn say, "Not tomorrow" for the banks doing some of these things with a holding company. I believe that to be true. I do not believe it is tomorrow. I believe it is a long way off. But networking might be a way to come at

[*Traduction*]

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Taylor, croyez-vous qu'il y ait une demande pour ce type de services «intégrés» que mentionne le livre vert?

**M. Taylor:** Les choses ne sont pas vraiment claires. Nous savons ce qui se fait au sud de la frontière. Je pense que c'est un fait reconnu que la *Sears Roebuck Company* œuvre depuis un certain temps dans le domaine des services financiers et qu'elle a réussi à créer des ensembles de services financiers qu'elle vend par l'entremise de ses magasins de détail. C'est un peu ce qui se fait actuellement au Canada. Je ne pense pas qu'on puisse juger du succès de ce système par le nombre de clients qui en ont profité. Il me serait difficile de prouver que la demande de tels services est forte. Cela reste à prouver. Si, comme l'affirment les auteurs du livre vert, une telle initiative est souhaitable, alors je crois qu'il ne devrait pas être interdit aux banques d'offrir pareils services.

Les succursales sont là et prêtes à offrir les services financiers que peut offrir cette société particulière. Si elles pouvaient intégrer le marché, par le biais de sociétés de portefeuille, d'autres établissements devant être créés, se sont sûrement les succursales qui offriraient les services. Par exemple, je ne verrais pas les banques s'occuper à elles seules d'assurance. Je verrais une société d'assurance, détenue par le biais d'une société de portefeuille, se livrer à ses propres activités. Mais grâce à cette banque et à ces 7 000 succursales, vous auriez accès à ce service d'assurance.

**Le sénateur Olson:** Et les employés de cette banque et de ces succursales seraient en quelque sorte des agents de ce courtier d'assurance ou courtier en valeurs, etc.

**M. Taylor:** Les choses pourraient fonctionner ainsi. La société de portefeuille établirait des réseaux.

**Le sénateur Olson:** C'est un petit peu plus complexe que je ne le croyais au début.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'établissement de réseaux. Je dois avouer que j'ai été président dans les années 60 de la Canadian Mutual Fund Association. Nous nous sommes battus pendant des années pour pouroir être autorisés à vendre des polices d'assurance-vie. En fait, nous avons dû constituer notre propre compagnie d'assurance sur la vie pour pouvoir le faire. Les choses ont très bien tourné et les courtiers sont à même de recommander diverses couvertures à leurs clients. Je crois que certaines compagnies d'assurance-vie, plutôt que d'avoir deux licences, ont vendu des fonds mutuels distincts et ont en fait offert les mêmes services de façon à être gagnantes sur les deux tableaux. J'aimerais connaître vos observations sur les règles relatives aux placements proposées dans le Livre vert.

**M. Taylor:** Puisque vous parlez d'établissement de réseaux, c'est probablement la meilleure façon, en tant que première étape, d'utiliser les succursales de banques. Nous nous opposons au fait que nous ne sommes pas touchés dans ces propositions par les réseaux. C'est probablement une première étape. J'ai entendu le sénateur Flynn dire «Pas demain» pour les banques qui veulent conclure des arrangements avec une société de portefeuille. Je pense qu'il a raison. Cela ne se fera pas demain. Je pense que cela pourrait prendre beaucoup de

[*Text*]

this—but always with the objective, surely, of providing better service to the public.

**Senator Godfrey:** We would have preferred a mutual fund industry to have sold independently of life insurance. But no life insurance would touch us with a 10-foot pole, and vice versa. We never thought we would get a life insurance company incorporated by Parliament, but we did. There are also the investment rules which appear on page 43 of the green paper. It refers to new quantitative rules governing the percentage of assets, the amount of risk and exposure, and so on. It is my recollection that the banks had no limit at one point. The Canadian banks got into enormous difficulty with Dome. Far more of their assets were tied into loans to one company than would have been permitted in the United States. I am not certain whether that is still the situation.

**Mr. Taylor:** There are no limits that are legislative, but there are guidance limits well in place. Individual name limits are very common in all of our banks today. That is something that is looked at very carefully by the Inspector General of Banks. Through guidance there is a limit of practice.

**Senator Godfrey:** And is that fairly uniform, regarding the percentage of their assets to one customer?

**Mr. Taylor:** Yes, to my knowledge it is.

**Mr. MacIntosh:** The capital adequacy rules and regulations of the Inspector General have been very carefully documented in the past two years. It is now a document in place. Since it is the Inspector General's regulations, it has the force of law. So, yes, the answer is that basically the law applies across the system. There are some special provisions in the case of schedule "B" banks that are not identical, arising out of the fact that they have the smaller deemed capital than some of the schedule "A" banks; but basically the rules are in place and they are quite rigorous.

**Senator Godfrey:** Directors of banks are mentioned in the green paper, and more fully in the technical supplement. One of the recommendations is that bank boards be limited to 25 members. When I became a director of the Montreal Trust Company, we had 38 directors, and when I retired from the board we had about 18. We got along fine with 18. We found that the extra directors did not really produce all that business. I would like you to comment on that.

**Mr. Taylor:** We have not been able to come up with an industry policy position on just what the right number is. A number of us have a belief that a major reduction from what we have might not be a good idea, when you realize that we have always tried to look after the regionalism of Canada in Canadian banks; and also looking at the desire to get some sort of diversity from industry background. Because of the nature of running portfolios of the size we have, it is important that you get that kind of diversity from expertise of people in whom you have confidence. So most of us are not supportive of major

[*Traduction*]

temps. Mais l'établissement de réseaux pourrait être un moyen d'y parvenir—en gardant toujours comme objectif, bien entendu, d'offrir un meilleur service au public.

**Le sénateur Godfrey:** Nous aurions préféré une industrie des fonds mutuels indépendante des assurances sur la vie. Mais aucune compagnie d'assurance sur la vie ne se serait intéressée à nous et vice-versa. Jamais nous n'aurions cru que le Parlement nous aurait autorisés à constituer une société d'assurance sur la vie, mais il l'a fait. Il y a également les règles de placement qui paraissent à la page 43 du Livre vert. Il y est question des nouvelles règles quantitatives régissant le pourcentage de l'actif, le risque auquel pourrait être exposée une institution, etc. Si ma mémoire est bonne, à un moment donné, aucune limite n'était imposée aux banques. Les banques canadiennes ont eu énormément de problèmes avec Dome. Une partie beaucoup trop importante de leur actif servait au financement des prêts d'une seule compagnie, ce qui n'aurait pas été permis aux États-Unis. Je ne sais pas si la situation est toujours la même.

**M. Taylor:** La loi ne prévoit aucune limite, mais il existe des lignes directrices. Toutes les banques imposent aujourd'hui des limites quant au montant que peut emprunter une même société. L'Inspecteur général des banques voit au respect de ces limites et les lignes directrices servent à les déterminer.

**Le sénateur Godfrey:** Et elles sont appliquées uniformément pour ce qui est du pourcentage de l'actif prêté à un client?

**M. Taylor:** Oui, à ma connaissance.

**M. MacIntosh:** Les règles et règlements de l'Inspecteur général concernant le capital ont été clairement énoncés au cours des deux dernières années. Il existe actuellement un document. Puisque ce sont les règlements de l'Inspecteur général, ils ont force de loi. Je peux donc vous dire que la loi est appliquée uniformément. Des dispositions spéciales s'appliquent dans le cas des banques de l'annexe «B» étant donné qu'elles disposent de moins de capital que certaines des banques à l'annexe «A»; mais des règles sont en place et elles sont assez strictes.

**Le sénateur Godfrey:** Il est question dans le Livre vert des directeurs de banque et plus de détails sont donnés dans le supplément technique. Il est en outre recommandé que les conseils d'administration des banques se composent au plus de 25 membres. Lorsque je suis devenu directeur de la Société de fiducie de Montréal, nous étions 38 directeurs et lorsque j'ai pris ma retraite nous n'étions plus qu'environ 18. Ce chiffre nous convenait. Nous avons trouvé qu'il n'était pas vraiment utile d'avoir des administrateurs supplémentaires. J'aimerais connaître votre opinion là-dessus.

**M. Taylor:** Nous n'avons pas réussi à élaborer une position de principe quant au nombre d'administrateurs qui conviendrait à l'industrie. Nous sommes plusieurs à penser qu'il ne serait pas indiqué de réduire de façon radicale les effectifs du conseil d'administration, compte tenu du fait que nous avons toujours essayé de nous occuper des intérêts régionaux des banques canadiennes et de réunir des administrateurs représentant divers secteurs. En raison de la nature et de la taille de nos portefeuilles, il est important d'avoir l'opinion d'experts qui inspirent confiance. Nous n'appuyons pas, pour la plupart

[*Text*]

cutbacks, although we could acknowledge that there could be some cutbacks. Mr. Mercure might have some views on this.

**Mr. Mercure:** They are complimentary views and not contradictory views. We have to make a compromise between the fact that a very large board is less efficient, but, on the other hand, a larger board is more representative. Also there is the practical consideration that a larger number of outside directors have a role more or less similar to wide ownership of shareholdings. A large number of strong members of the industrial financial and commercial community, outsiders, at arm's length from the management, would be more inquisitive and would see to it that the dealings of each of them with the bank are aboveboard, than might be the case with a smaller group, where there would be more friendly links developing in a club atmosphere, and some tolerance. In a group where you have 35 or 45 strong businessmen, there would be much less of that club atmosphere.

**Senator Godfrey:** I rather feel like reading from this booklet called *Canadian Directorship Practices:* a Critical Self-Examination. It was issued by the Conference Board in 1977, and contains a chapter on banks. Are not bank directors mostly customers of the bank? When you speak about "outside" directors, it is my assessment over the years that the way one becomes a director of a bank is that one is a good customer. Banks used to have a terrible problem, because a man would retire as the president of one of your good customers, but you could not get him off the board. Luckily a rule was brought in to retire him at 70. What percentage of bank directors are customers of the individual banks?

**Mr. Mercure:** I would hope that all of them are.

**Senator Godfrey:** I am talking about those who head up large corporations that do a lot of borrowing from banks.

**Mr. Mercure:** Of course, larger corporations divide their business among different banks. We hope that we are part of that banking group. In fact, one must make a distinction between an inside director who would be part of the management and an outside director who is a customer.

**Senator Godfrey:** But there is a limit by law on the number of inside directors, is there not?

**Mr. Taylor:** Yes. The heads of large corporations make good bank directors because of their experience. Obviously, it is not a prerequisite that they or their corporation have a banking relationship. Indeed, we can find many who do not have such a relationship. I would like to add one more point. You should know and appreciate the work done by committees of the boards of banks. We have committees for a variety of purposes. Of course, one of the most important ones is the loan policy committee. My bank has a public policy committee, a personnel and compensation committee, an audit committee and so on. These committees are made up of six or seven mem-

[*Traduction*]

l'idée de réductions importantes, bien que nous soyons conscients du fait que certaines réductions s'imposent. M. Mercure a peut-être quelque chose à dire là-dessus.

**M. Mercure:** Il s'agit de vues complémentaires et non pas contradictoires. Il faut trouver un compromis entre le fait qu'un conseil d'administration nombreux est moins efficace mais plus représentatif. De plus, d'un point de vue pratique, le fait d'avoir un plus grand nombre d'administrateurs extérieurs permet à ces derniers de jouer un rôle analogue à celui d'une société à grand nombre d'actionnaires. Des membres influents des communautés financière et commerciale, des gens de l'extérieur qui n'ont aucun lien de dépendance avec l'administration, seraient plus curieux et veilleraient à ce que les rapports de chacun avec la banque se déroulent ouvertement. Ce qui ne serait pas le cas avec un groupe plus petit, où les liens d'amitié entre les membres seraient plus nombreux et où une certaine tolérance serait admise. L'ambiance ne serait pas tout à fait la même dans un groupe réunissant 35 ou 45 hommes d'affaires influents.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais vous parler de l'ouvrage intitulé «Canadian Directorship Practices: a Critical Self-Examination», qu'a publié le Conference Board of Canada en décembre 1977. Il contient un chapitre sur les banques. Les administrateurs d'une banque ne sont-ils pas pour la plupart clients de cette banque? Vous faites allusion aux administrateurs «extérieurs». J'en suis venu à la conclusion, au fil des ans, que, pour devenir administrateur d'une banque, il faut en être un bon client. Les banques ont dû faire face à un problème très grave, dans le passé, en ce sens que lorsqu'une personne prenait sa retraite en tant que président d'une société cliente de la banque, celle-ci ne pouvait lui faire quitter son poste au conseil. Heureusement, on a adopté un règlement qui oblige un membre du conseil à prendre sa retraite à 70 ans. Quel pourcentage d'administrateurs d'une banque sont clients de celle-ci?

**M. Mercure:** J'espère qu'ils le sont tous.

**Le sénateur Godfrey:** Je fais allusion aux dirigeants de grandes sociétés qui contractent des emprunts importants auprès des banques.

**M. Mercure:** Évidemment, les grandes sociétés font affaire avec différentes banques. Nous espérons faire partie de ce groupe. En fait, il faut faire la distinction entre l'administrateur interne qui fait partie du conseil d'administration et l'administrateur extérieur, qui est un client.

**Le sénateur Godfrey:** Mais le nombre d'administrateurs internes est limité par la loi n'est-ce pas?

**M. Taylor:** Oui. Les dirigeants de grandes sociétés font d'excellents administrateurs en raison de leur expérience. Évidemment, nous n'exigeons pas que l'administrateur, ou la société, fasse affaire avec la banque. En fait, c'est le cas de beaucoup. Je voudrais ajouter un dernier point. Il faut connaître le travail qu'accomplissent les comités des conseils d'administration des banques. Ces comités existent pour diverses raisons. Évidemment, le comité responsable de la politique de prêts est un des plus importants. Ma banque comporte un comité responsable de la politique d'intérêt public, de la gestion du personnel, de la rémunération, de la vérification comp-

[*Text*]

bers and most of them are very active. They meet at least quarterly. In the case of the loan policy committee it would meet much more frequently because it reviews the activities of the lending officers of the bank.

**Senator Godfrey:** On page 67 of the Technical Supplement it says:

> The intent of the following suggestions is threefold.
>
> (1)
> They seek to raise the standard of care that the director would be expected to exercise from that of the ordinary prudent person to that of an experienced business person qualified to be a director of a regulated financial institution.

For the record, I do not agree with their legal concept of the duties of a director. I went to the library of the law firm I used to practice with and obtained various legal opinions on the duties of the director. One reads, "A director need not exhibit a greater degree of skill than may reasonably be expected from a person of his knowledge and experience—." What they are really stating is the present law. When you decide on a standard of prudence, you also take into account qualifications. But when they talk about "an experienced business person qualified to be a director of a regulated financial institution" what is your comment on that? They go on to say:

> (2) They would seek to raise the standard of supervision and attention given by directors to the affairs of their institution by requiring closer attention to those affairs. Currently, the level of diligence required of directors is one of a reasonably prudent person.
>
> (3) They seek to improve the functioning of boards by ensuring they remain of a manageable size and maintain independent judgment.

Do you have any comment?

**Mr. Taylor:** I am afraid I am unable to identify the qualifications that would be necessary. I do not know how you would put on paper such a description. I can tell you what it means. I believe I would be able to answer from the standpoint of a person having to make a decision as to who I wanted based on individual's experience, but to set down on paper a set of requirments or qualifications would be very difficult. I think it is a good idea to have a good cross section of members on the board. That is one of the reasons we have the numbers we have. I do not think that we need 50, but perhaps 24 is not enough.

**Senator Godfrey:** For example, Betty Kennedy, who is a director of a bank, would not fall within those guidelines of experience. I can remember a woman, and I forget her name, who became a director of a financial institution and who said that she contributed to the board meetings because of her refined ignorance because she was prepared to ask questions

[*Traduction*]

table, etc. Ces comités regroupent six ou sept membres, et la plupart sont très actifs. Ils se réunissent au moins tous les trimestres. Le comité responsable de la politique de prêts se réunit plus fréquemment parce qu'il est chargé de passer en revue les activités des agents de prêts de la banque.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 69 du Supplément technique, nous pouvons lire ce qui suit:

> Les propositions qui suivent visent trois objectifs:
>
> (1) elles visent à améliorer la norme de soin qu'on s'attend à voir exercer par un administrateur: la norme d'une personne prudente ordinaire serait remplacée par celle d'un homme ou d'une femme d'affaires expérimenté et présentant les qualités voulues pour être administrateur d'une institution financière réglementée.

Je tiens à vous dire que je rejette l'interprétation juridique qu'ils donnent aux fonctions de l'administrateur. Je me suis rendu à la bibliothèque du cabinet d'avocats pour lequel je travaillais et j'ai obtenu diverses opinions juridiques de ce que devrait être les fonctions d'un administrateur. D'après les ouvrages que j'ai consultés, «un administrateur n'est pas tenu de faire preuve d'un plus grand degré de compétence que celui qu'on exige normalement d'une personne ayant ses connaissances et son expérience—» C'est en fait ce que dit la loi actuelle. Lorsqu'on établit une norme de prudence, il faut tenir compte des qualités. Que pensez-vous du passage suivant: «un homme ou une femme d'affaires expérimenté et présentant les qualités voulues pour être administrateur d'une institution financière réglementée»? Ils ajoutent:

> (2) ces propositions visent à renforcer le degré de surveillance et d'attention que les administrateurs doivent apporter aux affaires de l'institution en les obligeant à examiner de plus près ses activités. A l'heure actuelle, la norme de diligence requise des administrateurs est qu'ils soient des personnes raisonnablement prudentes.
>
> (3) les propositions visent à améliorer le fonctionnement des conseils d'administration en leur permettant de garder une taille maniable et de conserver un jugement indépendant.

Avez-vous des commentaires?

**M. Taylor:** Je crains de ne pas pouvoir vous décrire les qualités qui seraient requises d'un administrateur. Je ne sais pas quels termes employer pour les décrire. Je peux toutefois vous dire ce que cela signifie. Je pourrais vous répondre en me mettant à la place de la personne qui doit prendre une décision et choisir une personne en fonction de l'expérience. Toutefois, il serait très difficile de mettre ces qualités par écrit. Il est bon d'avoir au sein du conseil des membres qui viennent de secteurs différents. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons autant de membres. Il ne nous en faut pas 50 mais 24 ne suffit peut-être pas.

**Le sénateur Godfrey:** Par exemple, Betty Kennedy, qui est directrice d'une banque, n'a pas les antécédents voulus. Je me souviens du cas d'une femme, dont le nom m'échappe, qui a été nommée à la tête d'une institution financière. Elle a déclaré avoir contribué aux réunions du conseil grâce à son ignorance cultivée; autrement dit, elle était prête à poser des questions

[*Text*]

that showed her ignorance which other members of the board were afraid to ask for that same reason.

**The Chairman:** Gentlemen, I thank you for appearing here today and for the thoroughness of your presentation.

Honourable senators, will hear next from Mr. Mercure of the National Bank of Canada.

Honorables sénateurs, vous avez déjà fait la connaissance de M. Gilles Mercure en sa qualité de représentant de l'Association des banquiers canadiens.

Nous l'accueillons avec plaisir, en qualité-président et directeur général de la Banque nationale du Canada.

Selon l'usage, nous lui demanderons d'aborder d'abord la question du rapport Wyman et ensuite le Livre vert. We will ask Mr. Mercure to speak first to the Wyman report, after which we will open the floor to questions and then we will address the subject of the green paper. Mr. Mercure?

**M. Gilles Mercure, Président et Directeur général de la Banque nationale du Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs, premièrement, je désire remercier le comité de cette occasion que l'on me donne d'exposer les vues particulières de la Banque nationale du Canada, sur les sujets très importants faisant l'objet de vos délibérations.

D'une manière générale, mes remarques préliminaires s'appliquent également au Livre vert.

L'opinion de la Banque nationale concernant le rapport Wyman est comparable à celle de l'Association des banquiers canadiens. Nous en avons discuté tantôt et vous avez vu d'après la nature de mes propres interventions que je partage complètement, la position prise par l'Association des banquiers canadiens sur tous ces sujets.

Cependant, nous avons demandé à l'Association des banquiers canadiens d'inscrire, dans le rapport qu'elle vous a soumis, notre dissidence sur un point particulier qui touche de manière assez importante la philosophie, la situation et le rôle des objectifs de la Société d'assurance-dépôt dans le système réglementaire proposé.

L'Association des banquiers canadiens soutient la position suivante: les pouvoirs d'intervention de la Société d'assurance-dépôt et son rôle devraient être subordonnés à ceux de l'inspecteur général et du surintendant des assurances, etc.

Nous disons non. Chacun devrait avoir un rôle distinct. Les deux rôles, aussi importants l'un que l'autre, devraient être exercés distinctement et en parallèle. Notamment, la Société d'assurance-dépôt devrait avoir la responsabilité première de surveiller la solvabilité des institutions membres du système. Les autorités traditionnelles de réglementation devraient, (dans le domaine de la surveillance de la solvabilité des institutions) avoir une responsabilité secondaire. Principalement, elles devraient s'intéresser à ce que les composants du système financier fonctionne de manière conforme aux politiques économiques du gouvernement. Par exemple, en matière de surveillance du comportement des institutions en matière de compétition, de qualité du service à la clientèle, de stimulation économique régionale ou nationale, de conformité à la politi-

[*Traduction*]

qui étalaient son ignorance et que les autres membres du conseil hésitaient à poser pour la même raison.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui et de nous avoir donné un exposé si détaillé.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre le témoignage de M. Mercure, de la Banque Nationale du Canada.

Honourable Senators, you have already met Mr. Mercure in his capacity as representative of the Canadian Bankers' Association.

We have the pleasure of welcoming him for the second time this afternoon in his capacity as President and Chief Operating Officer of the National Bank of Canada.

As usual, we will be asking him to speak first about the Wyman paper and then about the Green Paper. Nous allons demander à M. Mercure de nous parler d'abord du rapport Wyman, après quoi nous passerons aux questions et ensuite au Livre vert. Monsieur Mercure?

**Mr. Gilles Mercure, President and COO of the National Bank of Canada:** Mr. Chairman, honourable Senators, may I begin by thanking the Committee for this opportunity to enunciate the views of the National Bank on the very important matters that you are considering.

The National Bank's views on the Wyman paper are largely identical with those of the Canadian Bankers' Association, which we discussed earlier, and you saw from my own remarks that I share the position taken by the CBA on these issues.

However, we asked the CBA to note in the report that it submitted to you, that we disagreed on one particular point of quite considerable importance: the philosophy we feel should govern the situation, the role, the goals of the Canada Deposit Insurance Corporation in any future regulatory system.

The CBA takes the view that the CDIC's power to intervene, and its role, ought to be subordinate to that of the Inspector General and the Superintendent of Insurance, etc.

We say no. Each should have a separate role and the two roles, which are equally important, should be carried out separately and in parallel. In particular, the CDIC should have primary responsibility for overseeing the solvency of the institutions that belong to the system. The traditional regulatory authorities should not have more than a secondary responsibility in the area of overseeing the solvency of institutions: their primary responsibility should be to see that the components of the financial system operate in conformity with the government's economic policies. The regulatory authorities should be concerned with, for example, overseeing the behaviour of institutions in such areas as quality of service to the clientele, regional or national economic stimulation, conformity to monetary policy, conformity to the legislation, especially the

[*Text*]

que monétaire, aux lois (notamment à la Loi sur les banques, et aux autres lois qui concernent les devoirs imposés aux institutions, cet ensemble est du domaine des autorités de réglementation.

La mesure de la solvabilité des institutions, demande une compétence spécialisée. L'expérience a démontré jusqu'ici la naïveté des autorités traditionnelles de surveillance pour mesurer la vraie solvabilité des institutions. Cela s'applique même, selon mon expérience personnelle à nos propres firmes de vérificateurs comptables externes; on leur ouvre tous nos livres et ils nous disent la valeur de tel ou tel de nos prêts: on trouve leur jugement plutôt naïf. Certaines fois, ils sont trop sévères, certaines fois, ils ne le sont pas assez. Nous sommes persuadés que cela s'applique, particulièrement en matière de dévaluation d'un portefeuille de crédit bancaire. Déjà, il est difficile d'ouvrir un portefeuille de crédit hypothécaire, mais, à plus forte raison, ce l'est davantage pour un porte-feuille de crédit industriel, commercial, etc. Il est extrêmement difficile d'évaluer la qualité de ce portefeuille, et de ne pas tomber dans un excès ou dans l'autre.

Comme je le révélais tantôt, les autorités de réglementation, qui manquent de sophistication, s'étant fait brûler les doigts par manque de rigueur, pourront nous imposer des normes beaucoup trop rigides qui iront à l'encontre du véritable intérêt de nos propres clients. Par contre, pour éviter de tomber dans cet excès, par manque de sophistication, elles ne s'apercevront peut-être pas de la détérioration de la solvabilité d'une institution suffisamment rapidement.

Une institution comme la Société d'assurance-dépôt, dont la vocation exclusive de surveiller la solvabilité d'une institution et qui appliquerait une mesure d'auto-réglementation dans sa propre structure corporative, aurait probablement une meilleure efficacité pour mesurer la solvabilité de chacun de ses membres.

On peut considérer que dans certaines sphères du système financier, encore aujourd'hui, le commerce des valeurs mobilières, il y a une certaine mesure d'auto-surveillance de la solvabilité. Dans le domaine des Caisses populaires au Québec, — en tout cas, je ne connais pas les «Credit Unions» des autres provinces— mais les Caisses populaires du Québec sont un mouvement assez solide. Elles se gèrent elles-mêmes en grande partie.

Le système bancaire d'autrefois, avant sa prolifération récente, avait un grand degré de surveillance commune, parce que ce n'était pas l'inspecteur général d'autrefois avec un personnel de trois personnes, qui exerçait une véritable surveillance du système. L'auto-surveillance était très efficace.

Tandis que, dans un système comme celui d'aujourd'hui, nous ne croyons pas à l'efficacité d'un système de surveillance de la solvabilité des institutions par les structures réglementaires habituelles. C'est pourquoi nous suggérons que la Société d'assurance-dépôt ait non seulement le pouvoir de surveiller, mais le pouvoir d'intervenir et d'agir à temps pour protéger ses intérêts.

Ce pouvoir pourrait paraître dangereux lorsqu'il est donné à une institution, parce qu'il risque de brimer les intérêts des institutions membres. A mon avis, cela ne risque pas d'être exercé

[*Traduction*]

*Bank Act*, and to other legislation stipulating the duties of institutions.

Determining the degree of solvency of an institution, on the other hand, is an area that requires specialized skills. Heretofore, experience has shown that the traditional supervisory authorities are somewhat naïve at assessing the real solvency of institutions. I would go so far as to say that in my personal experience, even the judgments of our own outside auditing firms, who have access to all our books and who tell us the value of such-and-such a loan, are somewhat naïve. Sometimes they're too severe, sometimes not severe enough. It is our conviction that this is particularly true in cases of assessment of a bank's credit portfolio. It's already difficult enough to open a mortgage credit portfolio—even more so to open an industrial or commercial credit portfolio. It's extremely difficult to assess the quality of such a portfolio and not go to extremes in one direction or the other.

As I said earlier, the regulatory authorities who lack this sophistication and have had their figures burned because of their lack of rigour, could impose standards on us that were much too rigid and would go against the best interests of our own clients. On the other hand, to avoid going to this extreme, through lack of sophistication, they might perhaps not observe the decline in an institution's solvency fast enough.

An institution like the CDIC, with exclusive responsibility for overseeing the solvency of an institution and with a measure of self-regulation in its own corporate structure, would probably be more effective at assessing the solvency of each of its members.

It's still true that in certain sectors of the financial system, dealing in securities, there is a certain degree of self-supervision with respect to solvency. The "caisses populaires"—in Quebec at any rate, because I'm not familiar with the credit unions in the other provinces—but Quebec's caisses populaires, which are a pretty solidly-based movement, manage themselves to a great extent.

In the old banking system, before the recent proliferation, there was a great deal of mutual supervision, because it wasn't the old Inspector General, with a staff of three, who really oversaw the system. Self-supervision was very effective.

But in a system like the one that exists today, we don't believe in the effectiveness of a system that supervises the solvency of institutions through the usual regulatory structures. That is why we are suggesting that the CDIC be given not just the power to oversee, but also the power to intervene and act at the right time to protect its interests.

It might appear dangerous to give such power to an institution, because the interests of the member institutions could be at risk, but in my opinion there is no risk of an abuse of the

[*Text*]

d'une manière abusive parce que la Société d'assurance-dépôt n'aurait comme objectif que de protéger son intérêt commercial. Elle n'interviendrait pas pour des motifs autres que d'assurer seulement la solvabilité.

De la même manière qu'une compagnie d'assurance ordinaire ne refuse pas l'assurance d'une manière frivole, de la même manière, une banque ne retire pas ses crédits commerciaux à ses clients d'une manière frivole. La Société d'assurance-dépôt n'utilisera certainement pas ses pouvoirs d'une manière frivole, mais au contraire, uniquement quand c'est requis.

**Le président:** Merci, M. Mercure. Qui posera la première question?

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, Monsieur Mercure, vous semblez mettre beaucoup d'emphase et d'éloquence sur cette divergence d'opinion avec vos collègues de l'Association. Est-ce que vous savez s'il y en a d'autres qui, n'ayant peut-être pas encore signifié leur desaccord, leurs différences d'opinion, se proposent de le faire?

**M. Mercure:** Mon Dieu, l'éventail des opinion dans une association comme la notre passe du gris au noir avec toutes sortes de nuances. Le consensus s'est fait dans le rapport de l'Association. Je ne voudrais pas présumer jusqu'à quel point les nuances d'opinion de chacun diffèrent du consensus général. Moi, je prends pour acquis qu'ils se sont ralliés a nos opinions. Nous, nous ne nous sommes pas ralliés à cette opinion.

**Le sénateur Simard:** Mais, c'est un point que vous considérez très important à ce moment-ci?

**M. Mercure:** Oui, et nous croyons important, notamment, que la Société d'assurance-dépôt ait le pouvoir de donner des ordres à une institution des le début de sa détérioration. Nous souhaitons qu'elle possède des pouvoirs assez forts, et non simplement celui de retirer l'assurance.

**Le sénateur Simard:** Vous avez fait des commentaires surle travail des vérificateurs. Je suis comptable agréé de profession, même s'il y a 15 ans que je n'ai pas pratiqué. Donc, en tant qu'ancien vérificateur j'ai travaillé une trentaine d'années au niveau national. J'ai noté votre observation sur la capacité des firmes externes de vérification de mesurer, d'analyser, de se prononcer sur la valeur d'un portefeuille ou la solidité d'une banque. Est-ce que vous pourriez élaborer sur ce sujet inquiétant?

**M. Mercure:** J'ai la plus haute admiration et le plus haut respect pour la profession de comptables agréés; et les vérificateurs comptables externes nous rendent d'énormes services pour assurer que nos états financiers sont établis correctement.

En ce qui concerne l'évaluation, en ce qui concerne la suffisance d'une provision pour réserve pour mauvais comptes est-ce qu'ils nous aident? Autrement dit, quelle est leur utilité en ce qui concerne l'évaluation de la valeur de liquidation de l'actif? Je pense que les états financiers établis par les vérificateurs comptables ne sont pas nécessairement fidèles. Nous, banquiers le savons et le répétons très souvent à des entreprises: des valeurs établies par les états financiers audités ne correspondent pas necessairement aux faits quand on arrive à tester ces valeurs dans le marché.

[*Traduction*]

power because the only objective of the CDIC would be to protect its commercial interest. It would not intervene for ulterior motives, or for any other motive than to ensure solvency.

In the same way that an ordinary insurance company doesn't refuse to grant insurance except for a valid reason, a bank doesn't withdraw commercial credit from an institution, from its clients, except for a valid reason. The CDIC would certainly not use its powers frivolously, but on the contrary, only when required.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mercure. Who has the first question?

**Senator Simard:** Mr. Chairman. You spoke very eloquently, Mr. Mercure, and you seem to put a great deal of emphasis on this divergence of opinion with your colleagues in the CBA. To your knowledge, are there others who have perhaps not yet expressed their disagreement, their differences of opinion, but who propose to do so?

**Mr. Mercure:** Heavens, the range of opinions within an association like ours goes from grey to black by very subtle shades. A consensus was reached in the Association's report. I wouldn't want to presume to what point each individual's opinion differed from the general consensus. I take for granted that they accepted the report's? views. We didn't.

**Senator Simard:** But this is a point that you regard as very important at this time?

**Mr. Mercure:** Yes, and we consider it very important that the CDIC have the power to give orders to an institution the instant the deterioration sets in. We hope it will have sufficient influence apart from the threat of simply withdrawing the insurance?

**Senator Simard:** You made some comments about auditors. I'm a chartered accountant by profession, though I haven't practised for 15 years. But as a former auditor at the national level, thirty years ago, I noted your observation on the ability of outside auditors to assess, analyse, pronounce on, the value of a portfolio or the solidity of a bank. Could you expand on those rather alarming remarks?

**Mr. Mercure:** I have the greatest admiration and the highest respect for the profession of chartered accountancy, and outside auditors work extremely hard to assure us that our financial statements are correctly established.

But with regard to assessment, to the adequacy of a provision for a reserve against bad debts, can they help us? In other words, what can they do as regards assessment of the value of liquidated assets? I believe that the financial statements established by auditors do not necessarily reflect reality. As bankers we know that, and we keep telling companies: the values established by audited financial statements don't necessarily correspond to reality when we come to test those values in the marketplace.

[*Text*]

**Le sénateur Simard:** Est-ce que vous portez le même jugement à propos de l'inspecteur général des banques?

**M. Mercure:** C'est mon opinion fondamentale. Les autorités traditionnelles de réglementation auront tendance à juger la solvabilité des institutions de la même façon que les vérificateurs externes, selon un point de vue extérieur et non pas selon celui du banquier.

**Senator Olson:** In your brief you mentioned that your bank is very active in international trade and in the money market operations in London. These days one hears a great deal about the significant exposure, perhaps over-exposure, of banks all over the western world in this business. That does raise the risk of a bank meeting its obligations in Canada. As a matter of fact, I am told that there are 26 countries now not making interest payments on loans. A rescheduling of loans is arranged.

Do you think that there should be regulations respecting Canadian banks that have insurance under the CDIC with respect to limiting the amount that they lend to customers in the international market? Or perhaps you could go further and say any country.

**Mr. Mercure:** In fact, recent developments—and I mean developments over the past three or four years—have taught everybody that lending on the international market is more risky now than it was in the 1960s and 1970s. However, there is no indication yet that the degree of risk in that type of operation is significantly higher than that found in commercial lending or industrial lending. One needs to apply prudence, one needs to apply diversification. Of course, the criteria applicable to assess the sovereign risk are different from those applicable to commercial or industrial risk. Up to now those sovereign risks have not proven unmanageable. In fact, these days, speaking for our bank which has a portfolio of approximately $3 billion of which $1.5 billion has been subject to rescheduling, we have established a strong reserve against such risks. Our reserves are running close to $200 million under the directives of the Inspector General, and we feel that they are more than adequate to face even bad developments. Most of those countries will be around for a long time. Unlike companies, they do not fail and just disappear. When they get into trouble they are still there. Most of them realize that and know that they have to promote their trade within a certain time to accommodate their creditors.

**Senator Olson:** At least one country has stated that they are not going to pay more than a certain percentage of their GNP.

**Mr. Mercure:** They say that today, but in fact, when a private creditor is telling us that he will pay some part of his debt, we say that possibly it is better to keep him alive. We do not pull the plug on private creditors unless they are dead, and those countries which are still paying something are not dead. Next year the situation will be different. In fact, three years

[*Traduction*]

**Senator Simard:** Would you pass the same judgment on the Inspector General of Banks?

**Mr. Mercure:** It's my basic view. The traditional regulatory authorities have a tendency to judge the solvency of institutions in much the same way as do the outside auditors, from an outsider's point of view and not from that of a banker.

**Le sénateur Olson:** Vous déclarez dans votre mémoire que votre banque joue un rôle très actif dans le domaine du commerce international et du marché monétaire, à Londres. On entend beaucoup parler ces jours-ci de la participation importante, peut-être même exagérée, des banques occidentales dans ce domaine. Cela a pour effet de faire douter des capacités d'une institution financière à respecter ses engagements au Canada. En fait, j'ai appris qu'à l'heure actuelle 26 pays ne paient pas d'intérêts sur leurs prêts. On prend des dispositions pour rééchelonner le remboursement de ces dettes.

Croyez-vous que les banques canadiennes assurées par la SADC devraient être assujetties à des règlements limitant le montant des prêts qu'elles consentent à leurs clients sur le marché international? Ou pourrions-nous même aller jusqu'à dire à n'importe quel pays.

**M. Mercure:** En fait, les événements récents—et par là je fais allusion aux événements survenus au cours des trois ou quatre dernières années—nous ont prouvé que les opérations de prêt, sur le marché international, présentent beaucoup plus de risques aujourd'hui qu'au cours des années 60 et 70. Toutefois, rien n'indique que les risques dans ce genre d'opération sont beaucoup plus élevés que dans le domaine des prêts commerciaux ou industriels. Il faut faire preuve de prudence et diversifier les opérations. Évidemment, les critères que l'on utilise pour évaluer les risques de prêt à un pays diffèrent de ceux qu'on applique aux risques commerciaux ou industriels. Jusqu'à maitenant, ces risques ne se sont pas avérés excessifs. En fait, notre banque, qui a un portefeuille d'environ 3 milliards de dollars, dont 1,5 milliard a fait l'objet d'un rééchelonnement, s'est dotée d'un important fonds de réserve pour se protéger contre ces risques. Nous avons constitué un fonds de réserve de près de 200 millions de dollars, sur la recommandation de l'Inspecteur général. Nous estimons que ce montant est largement suffisant pour nous aider à faire face même aux situations difficiles. La plupart de ces pays continueront d'exister pendant très longtemps. A l'encontre des sociétés, ils ne disparaissent pas après avoir fait faillite. Ils continuent de survivre même s'ils ont des difficultés. La plupart s'en rendent compte et savent qu'ils doivent accroître leurs échanges dans un certain délai pour pouvoir respecter les engagements pris auprès de leurs créanciers.

**Le sénateur Olson:** Au moins un pays a déclaré qu'il ne consacrera pas plus d'un certain pourcentage de son PNB au remboursement de sa dette.

**M. Mercure:** C'est ce qu'il dit aujourd'hui mais, en fait, lorsqu'un créancier privé nous annonce qu'il va rembourser une partie de sa dette, nous estimons qu'il vaut mieux l'aider. Nous n'abandonnons pas les créanciers privés à moins qu'ils ne soient décédés, et les pays qui continuent de verser quelque chose sont toujours en vie. La situation sera différente l'année

[*Text*]

ago it was Mexico that was giving us a problem. The year after that it was Brazil, because Mexico had done very well. Recently it was Argentina. That country is now putting its affairs in order and in fact it is a very solvent country objectively, although there are a lot of political problems. I suppose that Mexico will come back, as they all do one after the other. If they were coming all at the same time it would be more troublesome.

I do not see any reason why, generally speaking, that type of activity would be found more risky than any other. On the other hand, partly for a country like Canada, it is very important to have a banking system that is well connected internationally. This type of activity, even though it is lending to governments themselves when it is in fact lending to government agencies of many kinds, is a way of promoting trade. We establish contacts in those countries and we help our own customers to develop their affairs in those countries.

The National Bank of Canada, which is only sixth in size of the Canadian banking system and cannot compare its role with that of the bigger banks, is acting in a very important fashion to help its customers develop their trade internationally. That started with all those contacts that we established by making loans. All those things are connected together.

**Senator Olson:** I have no problem with understanding and agreeing with what you have said about that, but do you think that the situation has not been demonstrated to be serious enough for the protection of the depositors in Canada and perhaps even the equity holders in Canada that we really do not need to make any rules yet about how these banks conduct themselves in the international market?

**Mr. Mercure:** A lesson that could be drawn from the recent experience is that in fact the solvency of banks depends also on their international and certain other liabilities. Consideration possibly should be given to what costs should be imposed for the production of international deposits of the banks.

**The Chairman:** Are there other questions relative to the position of the National Bank of Canada on the Wyman paper?

**Senator Godfrey:** When you say you want to give the primary inspection duties to the CDIC, are you suggesting that they should be the only one that sends actual inspectors in and that the Inspector General would rely on their reports?

**Mr. Mercure:** I think they should both have inspection roles. Normally, they should act in co-ordination and not inspect the same thing. Normally, the inspection of CDIC would focus on solvency. The inspection of the Inspector General should focus on compliance with law and government policies. The focus should be different. In fact, the traditional inspection of the Inspector General, and I am speaking from my experience of 25 years commencing with the first Inspector General who had two assistants, was not focusing on compliance with policy and the law. They were not really examining our solvency because

[*Traduction*]

prochaine. En fait, il y a trois ans, nous avons eu des problèmes avec le Mexique. L'année suivante, c'était le Brésil, parce que le Mexique s'était très bien tiré d'affaire. Récemment, c'était au tour de l'Argentine de connaître des difficultés. Ce pays est en train de mettre de l'ordre dans ses affaires; il est objectivement très solvable, bien que souffrant de nombreux problèmes politiques. Je suppose que le Mexique réussira à se remettre sur pied, comme ils le font tous. S'ils éprouvaient tous des difficultés en même temps, nous aurions beaucoup plus de problèmes.

Je ne vois pas pourquoi, dans l'ensemble, ce genre d'activité présenterait plus de risques que d'autres. Il est d'ailleurs très important, en partie pour un pays comme le Canada, d'avoir un système bancaire qui jouit de solides relations internationales. Ce genre d'activité sert à promouvoir le commerce même si, en consentant des prêts à des gouvernements, on se trouve à consentir des prêts à des organismes gouvernementaux des plus divers. Nous établissons des contacts dans ces pays et venons en aide à nos clients qui souhaitent prendre de l'expansion dans ces mêmes pays.

La Banque Nationale du Canada, qui n'occupe que le sixième rang au sein du système bancaire canadien et qui ne peut prétendre comparer son rôle à celui d'institutions plus importantes, déploie de nombreux efforts pour aider ses clients à développer leur commerce à l'étranger. Tout a commencé par les contacts que nous avons établis sur place en consentant des prêts. Tout est imbriqué.

**Le sénateur Olson:** Je comprends très bien votre explication et je suis d'accord avec vous. Toutefois, ne croyez-vous pas, étant donné la gravité de la situation, qu'il faudrait prendre des mesures pour protéger les déposants au Canada, et peut-être même les actionnaires, et établir des règlements sur la façon dont ces banques exercent leurs activités sur le plan international?

**M. Mercure:** La leçon que nous pourrions tirer des faits survenus récemment est que la solvabilité des banques est également fonction des dettes qu'elles ont contractées à l'étranger. Il faudrait peut-être songer aux frais qu'il faudrait imposer aux banques pour leurs dépôts internationaux.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser au sujet de la position de la Banque Nationale du Canada sur le rapport Wyman?

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque vous dites vouloir confier les principales fonctions de vérification à la SADC, voulez-vous dire par là qu'elle devrait être la seule à envoyer des vérificateurs et que l'Inspecteur général devrait se fier à leurs rapports?

**M. Mercure:** Je crois qu'ils devraient tous les deux avoirs des rôles de vérification à jouer. En temps normal, ils devraient travailler en collaboration et non pas se pencher tous les deux sur la même chose. La SADC devrait être chargée de vérifier la solvabilité d'une institution tandis que l'Inspecteur général devrait plutôt être chargé de déterminer si l'institution s'est conformée aux lois et aux politiques du gouvernement. L'objet de la vérification ne devrait pas être le même. En fait, dans le passé, et je me fonde sur mes 25 années d'expérience en commençant par le premier Inspecteur général qui avait deux

[*Text*]

they could not. Even recently the Inspector General's Office has never been geared to assess the solvency of institutions. He was relying on returns, reports and on the internal auditing system that we are all supposed to have. He was relying on the auditor's reports, about which you know what I think, and he was relying on secondary sources to assess the solvency of the institutions. He did not have the staff for that either in quantity or in experience. It takes experienced bankers to measure the solvency of a bank.

**Senator Godfrey:** They way you envisage it, and I am very impressed with your ideas, is that there would be no overlapping at all. They would have distinct functions.

**Mr. Mercure:** There would be a danger of overlapping if the two institutions were each going their own way and trying to build an empire. Our recommendation is that the board of CDIC be composed of the officials who are there today plus representatives from the private sector. I would not mind if the majority of the board reflected the civil service of today, namely the Minister of Finance and his assistants. For instance, there could be a board of 9, 10 or 11 composed primarily of the Deputy Minister of Finance, the Inspector General, the Superintendent of Insurance and representatives of the private sector. They would co-ordinate their actions with those of the primary regulators.

**Senator Godfrey:** You mentioned the $200 million reserve your bank has under the direction of the Inspector General of Banks. Your suggestion is that, in the future, it would not be under the direction of the Inspector General but under the direction of the CDIC.

**Mr. Mercure:** They would consult each other. I suppose the primary role for establishing that type of reserve should come from the CDIC.

**Senator Godfrey:** I am not quite sure of your position regarding the question of refusing insurance. Do you think the CDIC should have the power on that? There has been a suggestion that the minister should be involved in some way.

**Mr. Mercure:** I think that the insurer, the CDIC, must have the power to accept or refuse to insure, to accept or refuse the institutions as members in the first place, and to exclude them from membership eventually.

However, this power, as such, is not a cure; it is an interment. It is the burial of the institution. We say that the CDIC should have the power to cure the institution while it is sick and not have to wait until it is on its death bed.

In order to do that, the CDIC should have powers to intervene in an institution when solvency is not established but is apprehended. Those types of powers should be power, for instance, to give orders to cease qnd desist.

For instance, the Northland Bank and the CCB—not to mention names —

**Senator Godfrey:** Oh, yes.

[*Traduction*]

adjoints, l'Inspecteur général ne s'attaquait pas à la question de la conformité avec la politique et la loi. Il n'évaluait pas notre solvabilité parce qu'il ne pouvait pas le faire. Jusqu'à tout récemment, le bureau de l'Inspecteur général n'avait jamais été chargé d'évaluer la solvabilité des institutions. Il se fondait sur nos rapports et sur le système de vérification interne que nous étions tous censés avoir. Il se fondait sur les rapports du vérificateur, et vous connaissez mon point de vue là-dessus, et sur des sources d'informations secondaires pour évaluer la solvabilité des institutions. Il n'avait pas le personnel requis pour le faire, que ce soit en termes de quantité ou d'expérience. Seuls des banquiers expérimentés peuvent évaluer la solvabilité d'une banque.

**Le sénateur Godfrey:** D'après la façon dont vous l'envisagez, et je suis fortement impressionné par vos idées, il n'y aurait pas double emploi. Ils auraient des fonctions distinctes à remplir.

**M. Mercure:** Il pourrait y avoir double emploi si les deux institutions essayaient, par leurs propres moyens, de se construire un empire. Nous recommandons que le conseil de la SADC soit formé des représentants actuels et de représentants du secteur privé. Je ne verrais aucun inconvénient à ce que la majorité du conseil reflète la Fonction publique d'aujourd'hui, c'est-à-dire le ministre des Finances et ses adjoints. Par exemple, le conseil pourrait regrouper 9, 10 ou 11 membres et être composé du sous-ministre des Finances, de l'Inspecteur général, du Surintendant des assurances et de représentants du secteur privé. Ils coordonneraient leurs activités avec celles des principaux organismes de réglementation.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé du fonds de réserve de 200 millions de dollars créé par vous sur directive de l'Inspecteur général des banques. Vous suggérez que ce fonds soit à l'avenir créé sur directive non pas de l'Inspecteur général mais de la SADC.

**M. Mercure:** Ils se consulteraient là-dessus. Je suppose que c'est la SADC qui devrait être chargée, en premier lieu, d'établir ce genre de fonds.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre position concernant le refus d'assurer. Croyez-vous que la SADC devrait avoir ce pouvoir? On a laissé entendre que le ministre devrait avoir un certain rôle à jouer dans ce domaine.

**M. Mercure:** Je crois que l'assureur, la SADC, devrait avoir le pouvoir d'accepter ou de refuser une demande d'assurance, d'accepter ou de refuser dès le départ la demande d'adhésion d'une banque et de l'exclure finalement.

Toutefois, ce pouvoir en tant que tel n'est pas une panacée mais plutôt un enterrement; il entraîne la mort de l'institution. La SADC devrait pouvoir venir en aide à l'institution pendant qu'elle est encore en difficultés, non pas une fois qu'il est trop tard.

Pour y arriver, la SADC devrait avoir le pouvoir d'intervenir lorsque la solvabilité de l'institution est non pas flagrante mais probable. Elle devrait pouvoir, par exemple, émettre une injonction.

Par exemple, la Northland Bank et la CCB—pour ne mentionner aucun nom—

**Le sénateur Godfrey:** Ah, oui.

[*Text*]

**Mr. Mercure:** ... doubled their asset base and, thus, presumably, the losses to the whole community after the start of the recession in the west, and they are western banks. We could not expand our assets ourselves.

**M. Gérald Lacoste:** M. Mercure, dans l'hypothèse ou l'on a déterminé le rôle de la Société d'assurance-dépôt, et celui de l'inspecteur général, est-ce que vous n'entrevoyez pas une possibilité de conflit entre les deux organismes, même si certains représentants de l'inspecteur général du ministère des Finances sont sur le conseil de la SADC?

Si oui, est-ce que vous prévoyez un pouvoir d'arbitrage de ces conflits au niveau ministériel? Comment entrevoyez-vous, dans certains cas, le règlement de ces conflits?

**M. Mercure:** On devrait espérer que les conflits seraient arbitres comme ils le sont, en général, dans les institutions à caractère semi-privé. Dans ces cas, le conseil d'administration obtient un consensus.

Dans le cas ou le consensus ne pourrait être atteint, admettant que les représentants du ministre des Finances auraient la majorité au conseil, c'est son opinion qui prévaudrait.

Les fonctionnaires représentent le ministre. Ils siègent au conseil, avec des membres du secteur privé. Ils examinent une situation, du fond, pour déterminer si l'entreprise est solvable?

Est-ce que l'entreprise est menacée vraiment d'insolvabilité ou non? Ce n'est pas une question théorique ou de philosophie politique. C'est une question très pratique. Alors, j'imagine que l'on en arriverait à un consensus.

Il y a des considérations, comme par exemple, celle qui soulignerait au ministre ou à ses collègues que c'est une institution de l'Alberta, que cela affectera son economie, que le temps n'est pas propice, patientons, tentons d'arranger les choses. Cela aurait moins de chance de se produire.

**Le président:** Vous avez participé dans le ...

**M. Mercure:** Non, je n'y étais pas présent.

**Le président:** Alors, il n'y aura pas lieu de vous inviter, ici, lorsque le projet de loi sera devant nous.

**Senator Barrow:** Mr. Mercure, is it correct that the caisse populaire operates only in the province of Quebec?

**Mr. Mercure:** There are a couple of exceptions. The Quebec caisse populaire has become a bank and is starting to be a bank of international stature. It now has interests outside the province of Quebec, including an interest in the London co-operative banking consortia.

**Senator Barrow:** But not in other parts of Canada?

**Mr. Mercure:** They have fraternal links with various credit union movements of other provinces. They are part of the structure of the whole credit union movement according to provincial boundaries because each is related to distinct provincial legislation and under the supervision of distinct provincial authorities.

[*Traduction*]

**M. Mercure:** ... ont doublé leurs avoirs et, selon toute vraisemblance, les pertes de toute la communauté dès le début de la récession dans l'Ouest. Il s'agit de banques de l'Ouest. Nous ne pourrions augmenter nos avoirs nous-mêmes.

**Mr. Gérald Lacoste:** Mr. Mercure, assuming that the role of the CDIC and that of the Inspector General have been defined, do you not see a possibility of conflict between these two bodies, even if representatives of the Department of Finance's Inspector General sit on the CDIC's board?

If you do see such a possibility, do you recommend an arbitration process for such conflicts, and if so, at the Minister of the level? How would you see such conflicts being resolved?

**Mr. Mercure:** One would hope that conflicts would be arbitrated as they normally are in semi-private institutions, that is, the board obtains a consensus.

If a consensus was impossible to establish, and if the representatives of the Minister of Finance had the majority of seats on the board, then obviously it would be the Minister's opinion that would prevail.

It would be strictly a matter of business, for the officials representing the Minister and sitting with the private-sector representatives to examine a situation: is the enterprise's situation basically sound?

Is it threatened with insolvency, or not? This isn't a theoretical question, or a question of political policy. It's a question of fact. So I imagine they could reach a consensus.

The considerations that lead a minister or his colleagues to feel that, well, it's an Alberta institution and there would be an impact on the economy of Alberta, the timing's not good, let's wait, let's try to fix something up—that sort of thing would be less likely to happen.

**The Chairman:** You took part in—

**Mr. Mercure:** No, I wasn't there.

**The Chairman:** So there's no reason to invite you back when the Bill comes before us.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Mercure, est-il vrai que la Caisse populaire ne travaille qu'au Québec?

**M. Mercure:** Il y a quelques exceptions. La Caisse populaire du Québec est devenue une banque et commence à prendre une importance internationale. Elle a maintenant des intérêts à l'extérieur du Québec, y compris dans le consortium bancaire coopératif de Londres.

**Le sénateur Barrow:** Mais non pas ailleurs au Canada?

**M. Mercure:** Elle a des liens avec divers mouvements de caisses de crédit dans d'autres provinces. Elle fait partie de l'ensemble du mouvement des caisses de crédit, suivant les provinces, chacune d'entre elles étant assujettie à des lois provinciales distinctes et placée sous la surveillance des autorités de la province en question.

[*Text*]

**Senator Barrow:** That was the reason they were subject to the reserve requirements with the Bank of Canada; is that not correct?

**Mr. Mercure:** They are not subject to any reserve requirements because they are not banks and are not subject to the Bank Act regulations. In fact, until the time they agreed to become members of the Canadian Payments Association, they had no relationship whatsoever with any type of federal authority.

**Senator Barrow:** Did the banks not want the caisse populaires brought into the Canadian Payments Association?

**Mr. Mercure:** Well, wanting or not, it was not our decision. *De facto,* they had become banks. They had private clearing arrangements with the banking system and, when the Canadian Payments Association was established, covering not only the caisse populaires but also the trust companies and credit unions elsewhere and all the other participants in the payments system, it was already a fact that the banks had lost their exclusive operation of the payments system; therefore, it was accepted.

**The Chairman:** If there are no further questions of the witness on the matter of the Wyman report, we will now proceed to a consideration of the green paper.

Members of the committee have the written brief submitted by the National Bank of Canada. With the agreement of the committee, we will append the brief to our proceedings.

Mr. Mercure, is it your desire to comment on the brief?

**M. Mercure:** S'il-vous-plaît, monsieur le président. Le mémoire de la Banque nationale n'a aucune divergence d'opinion avec celui de l'Association des banquiers canadiens. Nous l'appuyons à 100 p. 100.

Nous insistons particulièrement sur l'importance, pour nous, que le système financier et le monde des affaires non-financier deviennent séparés. Nous trouvons que les propositions du Livre vert, permettant à des entreprises commerciales et industrielles, d'opérer dans le même groupe que les institutions financières, sont défavorables.

Les récents développements qui se sont produits dans le système financier à l'extérieur des banques, ont permis une croissance graduelle entre certains secteurs importants du système financier et des entreprises industrielles et commerciales. Un développement néfaste a contribué considérablement aux accidents qui se sont produits au cours des trois ou quatre dernières années.

Nous espérons qu'il y aura un retrait de ce développement, même si nous désirons que les holdings financiers pourraient être de propriétés diverses.

Si on accepte que ces holdings financiers puissent être contrôlés par des groupes restreints, au moins, ils ne devraient pas avoir d'intérêts non-financiers.

Pour le reste, notre mémoire fait plutôt état de certaines particularités de la situation de la Banque nationale. Même si elle est une banque, comme on le dit, nationale et internatio-

[*Traduction*]

**Le sénateur Barrow:** C'est la raison pour laquelle elles ont été assujetties aux conditions de la Banque du Canada régissant les réserves n'est-ce pas?

**M. Mercure:** Elles n'ont été assujetties à aucune condition parce qu'elles ne constituent pas des banques et ne sont pas soumises aux règlements de la Loi sur les banques. En fait, elles n'avaient aucun lien avec les autorités fédérales tant qu'elles n'ont pas accepté de devenir membre de l'Association canadienne des paiements.

**Le sénateur Barrow:** Les banques ne voulaient-elles pas que les caisses populaires fassent partie de l'Association canadienne des paiements?

**M. Mercure:** Ce n'était pas à nous de décider. Elles étaient devenues des banques. Elles avaient conclu, en privé, des accords de compensation avec le système bancaire. Lorsque l'Association canadienne des paiements fut créée, protégeant non seulement les caisses populaires mais également les sociétés de fiducie, les caisses de crédit et tous les autres participants du système de paiements, il était déjà devenu évident que les banques avaient perdu la mainmise exclusive sur le système de paiements. Le principe fut donc accepté.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions à poser au témoin au sujet du rapport Wyman, nous passerons maintenant à l'étude du Livre vert.

Les membres du Comité ont en main le mémoire présenté par la Banque nationale du Canada. Avec l'accord du Comité, nous l'annexerons à nos délibérations.

Monsieur Mercure, désirez-vous formuler des observations au sujet du mémoire?

**Mr. Mercure:** Please, Mr. Chairman. The National Bank brief contains no disagreement with the CBA brief. We support it one-hundred-per-cent.

We want to stress especially the importance of keeping the financial system and the non-financial business sector apart. We don't accept the Green Paper's proposals that commercial and industrial enterprises be allowed to be a part of the same group as the financial institutions.

It was recent developments in the non-bank financial system that permitted the growth of the now-extensive links between certain important elements in the financial system and the industrial and commercial sector. This development is a detrimental one that has contributed considerably to the incidents that have occurred over the past three or four years.

We hope that there is going to be a roll-back of this development, even though we also want diversified ownership of financial holdings to be allowed.

If it is going to be permissible for financial holdings to be controlled by restricted groups, at least these restricted groups should not have non-financial interests.

The rest of our brief discusses certain peculiarities of the National Bank's situation. Although the National Bank is a national and international bank, it still does more than half its business in the province of Quebec.

[*Text*]

nale, elle transige quand même plus de la moitié de son chiffre d'affaires dans la province de Québec.

Dans la province de Québec, la structure financière est un peu différente de celle du reste du Canada. Elle est une province pas tout à fait semblable aux autres et ceci s'applique aussi dans le cas du système financier.

La plus grosse institution bancaire au Québec, c'est le mouvement Desjardins. Il représente, à lui seul, à peu près le tiers du système bancaire. Dans le domaine des opérations bancaires des individus, ce mouvement représente près de la moitié du système. Dans le domaine du prêt commercial, il est rendue à peu près à 15 p. 100 du système.

Ce système est composé de trois niveaux. Le niveau local, est extrêmement actif, non seulement pour accomplir les opérations bancaires avec les individus, mais également avec la petite et la moyenne entreprise.

Il y a aussi deux paliers supérieurs, ceux des fédérations générales et de la caisse centrale. La caisse centrale est capitalisée à 400 millions de dollars. Elle a des actifs qui sont de l'ordre de pratiquement deux milliards de dollars. Maintenant, elle a des actifs du genre de ceux d'une banque de groupe. Ce n'est même pas une banque de détail. C'est une banque grossiste, qui a un bilan ressemblant à celui des banques récemment établies au Canada. La différence est, tout de même qu'avec 400 millions de capital, sa solvabilité n'est pas mise en doute.

C'est un mouvement très sophistiqué, très vigoureux. Il bénéficie d'une situation privilégiée. On parle d'accorder aux compagnies de fiducie et au monde financier en général, la possibilité de faire des compagnies de holdings diversifiées.

Le mouvement Desjardins est déjà, depuis 20 ou 30 ans, diversifié. Il possède des compagnies d'assurance générale, d'assurance-vie, de fiducie. Il a un permis limité de courtier. Il possède aussi un intérêt dans un autre courtier et des compagnies de locations. Ils sont dans toutes les branches du commerce et de l'industrie financière.

Ils sont une banque commerciale, autant que d'individus. Ils ont des avantages importants, particulièrement sur le plan fiscal. Ils évitent un grand nombre d'impôt, tant sur le plan municipal, provincial et fédéral.

Lorsque le ministre des Finances imposa une taxe supplémentaire de 1 p. 100 sur le capital des ventes excédant le 200 millions de dollars, et sur les compagnies de fiducie de grande importance, il a oublié la caisse centrale Desjardins avec un capital de 400 millions de dollars. Pourtant elle est membre de l'Association des banquiers canadiens, comme nous.

On n'a pas d'objection à la compétition. Nous pensons, toutefois, qu'elle devrait être plus efficace et plus profitable pour l'intérêt commun, si on était tous sur le même pied.

Particulièrement, concernant les propositions du Livre vert qui projettent de permettre l'établissement d'un holding financier pour tous, sauf les grandes banques, nous disons, nous, qui sommes en compétition directe avec les Caisses populaires, pourquoi nous exclure de la possibilité de créer notre propre holding financier et d'avoir une compagnie de fiducie, d'assurance-vie, d'assurance générale, etc.

[*Traduction*]

In Quebec the financial structures are a little different from those in the other provinces, which is understandable, since Quebec is a province that differs from the other provinces.

The biggest banking institution in Quebec is the "Mouvement Desjardins", the caisses populaires. It represents by itself almost a third of the banking system. As far as personal banking is concerned, it represents almost half the system. With respect to commercial loans, it represents about 15 per cent of the system.

The Mouvement Desjardins has three levels. There is the local level, which is extremely active not only in personal banking services but also for small and medium-sized businesses.

Then there are two higher levels. These are the "fédérations générales" and the "caisse centrale". The central caisse has $400 million in capital assets and investment holdings to a value of almost two billion dollars. Mostly these investments are of the same type as an affiliated or group bank would have. This isn't even a retail bank, it's a wholesale bank, with a balance that resembles those of banks set up recently in Canada. The difference, of course, is that with $400 million in capital assets, the solvency of the Mouvement Desjardins isn't in any doubt.

It's a very sophisticated, very vigorous movement. It benefits from a privileged position. We talk about giving trust companies and the financial world generally the right to create diversified holding companies.

Well, the Mouvement Desjardins has been diversified for 20 or 30 years. It owns property and casualty insurance companies, life-insurance companies, trust companies. It has at least a limited licence as an investment dealer, and an interest in another investment dealership. It has leasing companies. It's in every branch of business and the financial industry.

It's a commercial bank as much as a savings bank. It has major advantages, particularly in the area of taxation. It avoids a lot of taxes, whether municipal or provincial or federal.

One final example—when the Minister of Finance imposed on *the banks and?* major trust companies a supplementary 1-per-cent tax on sales capital over $200 million, he forgot the Desjardins central caisse with its capital of $400 million, even though it's a member of the Canadian Bankers' Association just as we are.

We don't object to competition. But we think competition ought to be more effective and better for the common interest, and would be if we were all on the same footing.

In particular, with respect to the Green Paper's proposal to permit the creation of financial holding companies for everyone, except the big banks, we who are in direct competition with the caisses populaires say, Why exclude us from the opportunity of creating our own financial holding company and from owning our own trust company, life-insurance company, property and casualty insurance company, etc.

[*Text*]

Monsieur le président, c'est notre présentation.

**Le président:** Merci, M. Mercure. Are there questions from senators?

**Senator Olson:** Mr. Mercure, your main thrust is to have for your bank the same rules as those which apply to the caisses populaires, but I really wonder whether you are advocating that the federal government change the rules with respect to what is in the green paper so that you can do all or most of those things that an institution set up under the provincial rules may do now. Are you suggesting that one other way to achieve better equality than we have at present would be for the federal government to negotiate some changes with the province which sets the rules?

**Mr. Mercure:** We do not want anything to be withdrawn from the caisses populaires. That is not our objective, except to this extent—and to the extent that it concerns either the federal or the provincial governments, they should consider it—we think that, on the taxation aspect of it, if the economy becomes more co-operative and less subject to traditional taxation, the remainder of the economy that is shrinking is going to be a bigger burden. One-third of the banking industry in Quebec is not supporting its full share of the public sector. Whatever their merits, the rest of the banking industry in Quebec is supporting a bigger share, and I do not think that it is equitable, and I am also thinking of taxpayers in industries other than banking.

Apart from that, we have no quarrel with what the caisses populaires are doing. We applaud them. It is our view, however, that what is in their power could and should be in our power, too. They have used their powers to good effect for the good of their customers and for the good of the Quebec economy. We do not dispute that. We think that we could do the same. As we are a federal institution, it is up to the federal government to give us those powers. In fact, those are the powers that are proposed for others right now in the green paper. We say that if they are good for others, then they should be good for us. That is the essence of our argument.

**Senator Olson:** Perhaps this is a sensitive question, but do you think that perhaps the provincial rules of the caisses populaires have actually got into the area where the federal government has exclusive constitutional authority such as dealing with banking?

**Mr. Mercure:** That is another point. To the extent that the federal authorities would want to roll back development; to the extent that the federal government would want to exercise its jurisdiction over banking, it could do something. Of course, the caisses populaires are already members of the Canadian Payments Association. That association is a federal institution. The payments system is the essence of banking. It is more the essence of banking than even commercial lending, because commercial lending alone, as such, can be done by anybody. It is not banking proper. But to manage a payments system cannot be other than banking itself. So to the extent that the federal government would want to exercise some authority over

[*Traduction*]

That's our presentation, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mercure.

**Le sénateur Olson:** Monsieur Mercure, votre principale intention, c'est que les règles qui s'appliquent aux caisses populaires s'appliquent également à votre banque, mais je me demande si vous préconisez que le gouvernement fédéral modifie les règles conformément aux propositions du Livre vert, de sorte que vous puissiez vous livrer à toutes ou presque toutes les activités actuellement autorisées à une institution créée aux termes des règles provinciales. Laissez-vous entendre que l'autre façon d'assurer une meilleure égalité qu'à l'heure actuelle serait que le gouvernement fédéral négocie certains changements avec la province qui fixe les règles?

**M. Mercure:** Nous ne voulons pas que les caisses populaires soient privées de quoi que ce soit. Ce n'est pas notre objectif, sauf dans cette mesure—et dans la mesure où cela concerne le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, ils devraient l'étudier—nous sommes d'avis que, sur le plan de l'imposition, si l'économie devient plus coopérative et moins soumise à l'imposition habituelle, le reste de l'économie qui s'affaiblit deviendra un fardeau plus lourd. Le tiers du secteur bancaire au Québec ne fait pas toute sa part pour le secteur public. Quels que soient ses mérites, le reste du secteur bancaire au Québec l'appuie dans une proportion plus élevée, et j'estime que ce n'est pas équitable, car je pense également aux contribuables des industries autres que le secteur bancaire.

Cela mis à part, nous ne nous opposons pas à ce que font les caisses populaires. Nous les félicitons. Nous sommes toutefois d'avis que nous pourrions et devrions détenir les mêmes pouvoirs qu'elles. Elles ont utilisé leurs pouvoirs à bon escient pour le bien de leurs clients et pour celui de l'économie du Québec. Nous ne le contestons pas, mais nous pourrions en faire autant. Comme nous sommes une institution fédérale, il revient au gouvernement fédéral de nous conférer ces pouvoirs. En fait, ce sont là des pouvoirs proposés pour d'autres, dès maintenant dans le Livre vert. Nous disons que s'ils sont bons pour d'autres, ils doivent l'être également pour nous. C'est en substance le point que nous faisons valoir.

**Le sénateur Olson:** Ceci est peut-être une question délicate, mais pensez-vous que les règles établies par les provinces au sujet des caisses populaires constituent en fait une ingérence dans le secteur où le gouvernement fédéral a autorité exclusive sur le plan constitutionnel, par exemple les transactions avec le secteur bancaire?

**M. Mercure:** C'est là une autre question. Dans la mesure où les autorités fédérales voudraient faire régresser l'expansion; dans la mesure où le gouvernement fédéral voudrait exercer sa compétence sur les opérations bancaires, il pourrait faire quelque chose. Bien entendu, les caisses populaires sont déjà membres de l'Association canadienne des paiements, qui est une institution fédérale. Le système de paiements est l'absence des opérations bacainres. Il est davantage l'essence des opérations bancaires que même les prêts commerciaux, car les prêts commerciaux seuls, comme tels, peuvent être consentis par n'importe qui. Il ne s'agit pas à proprement parler d'opérations bancaires. Mais la gestion d'un système des paiements ne peut

[*Text*]

the caisses populaires, then they could look at what is going on in the Canadian Payments Association.

However, the problem is not there. In fact, I do not think it is necessary to have federal legislation asking the caisses populaires to change its ways—because I believe it has good ways. The problem is not there. The solution lies along several lines.

**The Chairman:** I would like to ask the witness whether he considers some of the proposals in the green paper a response to the development described by Senator Olson.

**Mr. Mercure:** We support many of the fundamental concepts of the green paper, as expressed in the brief of the CBA. Our reservations are with respect, first, to the exclusion of the schedule "A" banks; secondly, to the comingling of the financial sectors, the so-called real sector, of the economy; and that it relies too much on one type of control to ensure the integrity of the system, which is tighter regulations. Tighter regulation is not the best way to do that. Some tightening of the regulations, possibly, but to assert the integrity of the system one needs many approaches and not just one. Diffused ownership is one, although it is not a guarantee that nothing will happen. But it helps. It is a factor that works in the right direction. Stronger regulation, some tighter rules, possibly, may help. A strong insurance system, with strong monetary authorities, and strong arms, strong tools, in the insurance companies to correct bad development is another factor. There are many factors. One added to the other will, hopefully, give us back the best financial system in the world, which Canada used to have but has lost in the past few years.

**The Chairman:** Are there any further questions? If not, on behalf of the committee, I thank our witnesses. I would remind the members of the committee that we will be meeting on Monday next at 2 p.m. to hear from three of the chartered banks. Until then the committee stands adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

se faire autrement que par des opérations bancaires. Ainsi, dans la mesure où le gouvernement fédéral voudrait exercer un certain pouvoir sur les caisses populaires, il pourrait regarder ce qui se passe au sein de l'Association canadienne des paiements.

Toutefois, là n'est pas le problème. En fait, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'adopter une loi fédérale demandant aux caisses populaires de changer leurs méthodes parce qu'à mon avis elles sont bonnes. Là n'est pas le problème. Il y a plusieurs façons de le régler.

**Le président:** J'aimerais demander au témoin s'il estime que certaines des propositions exposées dans le Livre vert constituent une réponse à l'évolution de la situation décrite par le sénateur Olson.

**M. Mercure:** Nous approuvons bon nombre des concepts fondamentaux exposés dans le Livre vert, comme l'exprime le mémoire de l'Association des banquiers canadiens. Nos réserves portent premièrement sur l'exclusion des banques de l'Annexe «A», deuxièmement, sur le mélange des secteurs financiers, le prétendu secteur réel, de l'économie; et sur le fait que le Livre vert compte trop sur un type de contrôle pour assurer l'intégrité du système, soit par des règlements plus rigoureux. Ce n'est pas là le meilleur moyen de procéder. Un certain resserrement des règlements s'impose peut-être, mais pour assurer l'intégrité du système, il faut adopter plusieurs moyens et non seulement un. Une propriété largement dispersée en est un, bien qu'il ne garantisse pas que rien de fâcheux ne se produira. Mais cela peut aider. C'est un facteur qui permet de progresser dans la bonne direction. Il est possible que des règlements plus rigoureux, des règles plus sévères, puissent aider. Un autre moyen est un régime d'assurance fort, avec des autorités financières puissantes, de même que des outils solides, pour corriger les erreurs des sociétés d'assurances. Il y a de nombreux moyens. Il est à espérer qu'ensemble, ils nous permettront de retourner au meilleur système financier au monde, car c'est le Canada qui le possédait, avant de le perdre au cours des dernières années.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Sinon, au nom du Comité, je remercie nos témoins. Je rappelle aux membres du Comité que nous nous réunirons lundi prochain à 14 heures, afin d'entendre trois représentants des banques à charte. Entre-temps, nos travaux sont ajournés.

La séance est levée.

APPENDIX "BTC-9-A"

cba

The Canadian Bankers' Association

# FINANCIAL SERVICES INDUSTRY: RESPONDING TO THE PUBLIC INTEREST

JULY 1985

P.O. Box 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092
Suite 675, 1981 McGill College Ave., Montreal H3A 2X2 (514) 282-9480

## Introductory Remarks

The combination of new technology, volatile interest rates, international pressures and consumer demand have led to dramatic changes in the financial services industry in recent years. Faced with this rapid change, federal and provincial governments have been examining ways to bring legislation in line with the new types of financial structures which are evolving.

The federal government recently released a paper entitled, The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion. The Green Paper, as it is frequently called, raises many important issues about the structure of the Canadian financial system, and offers some proposals with a view to re-moulding this structure in a fashion that will better serve Canadians. As representatives of Canada's major deposit-taking and credit-granting institutions, the Canadian Bankers' Association (CBA) welcomes the opportunity to contribute to this process.

The Green Paper's proposals have four major thrusts:

(1) The powers of non-bank financial institutions would be expanded. These institutions would be permitted to enter new business markets, as long as diversification takes place under the umbrella of a financial holding company (FHC). The proposals would make it possible for an FHC to be owned by one or only a few persons.

(2) The major domestic Canadian banks and all of the foreign-owned banks would be prevented from offering broader services.

(3) Individuals would be allowed to own financial institutions, including a bank, along with companies which produce or deal in industrial goods, such as steel, lumber and real estate. To a certain extent this is already happening, but the proposals would, in effect, encourage more of these "industrial-financial conglomerates" and would allow them to include in their holdings a new class of bank called a Schedule C bank.

(4) The risk of improper behaviour by financial holding companies would be controlled by tough and extensive regulatory rules, standards and supervision rather than by limitations on ownership.

The banking community supports, in general, a financial holding company concept. There are, however, some problems with the Paper's proposals which need to be overcome in order to meet the goal of improving the working of the financial system for the benefit of all Canadians. In our view, this is really the only objective which should be sought in the revision of financial legislation.

Financial legislation and regulation should not be changed simply to confer specific advantages on one part of the financial industry over another. Change should be based only on considerations of the public interest.

## Public Interest

What is the public interest? To help answer this question, the CBA recently commissioned an independent polling firm to survey Canadian attitudes. The public, as the polls show, wants to have more consumer convenience, service and protection through the development of a more competitive and efficient financial system. Most of the attitudes and needs revealed in the survey are fully reflected in the statement of nine principles which the Minister of State (Finance) set forth in the Green Paper as guiding the government's specific proposals. The banks fully support these principles.

One of the public's major concerns is with the soundness and and stability of the financial system. In light of the

insolvencies and failures of recent years, this concern is not surprising. While 85% of the Canadians polled believe that the Canadian banking system is safe and secure, stability ranks second only to interest rates when Canadians are asked what they view as the most important banking issue.

Nevertheless, one striking finding of the attitude survey was that Canadians clearly want all financial institutions, including the chartered banks, to participate fully in changes to the Canadian financial system. Of those who have formed an opinion on this issue, people who believe the banks should be given broader powers form a two-to-one majority. The proposal in the Green Paper to give the trust and loan companies and large financial conglomerates a head start, and to delay implementation of changes for the large chartered banks until some later date, appears to be contrary to a solid majority of opinion in this country.

There is good reason for this majority view. Balanced treatment of financial institutions, including banks, means equitable treatment for all Canadians because banks are the major financial institutions serving Canadians, wherever they may live. It is important to ensure that some Canadian communities are not, in effect, favoured over others; that any restructuring of the financial system benefits the greatest possible number of consumers. The achievement of this objective requires equal broadening of powers for all financial institutions at the same time. This is because many Canadians live in communities served only by banks (see Chart 1, page 7). Therefore, unless the proposals are revised to allow banks to diversify into other markets through a financial holding company, these consumers will be denied equal access to the benefits which the government is seeking to provide.

In line with the importance of soundness and stability is the need for a strong system of regulation of the deposit (or "liability") side of the balance sheet. As the Minister has acknowledged, depositor protection is fundamental to any restructuring of the financial system. For this reason, we view the recently released report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) - the "Wyman Report" - as an integral part of the discussion led off by the Green Paper. The Wyman Report enlarges upon the Green Paper on the subject of regulation of the deposit-taking function of financial institutions.

We regard it as essential that new deposit insurance arrangements be in place before any restructuring of the Canadian financial system takes place, or else the problems of the last few years could well continue. As well, since the CDIC does not cover all depositors, it is crucial that the federal and provincial governments work together to ensure complementary legislation for provincially controlled institutions such as credit unions.

**Will the Green Paper's proposed approach serve Canadians well?**

The Paper represents a step in the right direction, but is flawed. We are particularly pleased that the government proposals recognize that the barriers between different types of financial services are disappearing. As well, we applaud the efforts to increase competition by encouraging new players to offer financial services. We feel, however, that there are difficulties with the Paper which need to be addressed for it to meet the needs of most Canadians and to achieve the objectives which the government has set for itself.

We see four major problems with the proposals:

(1) The exclusion of the major Canadian banks and the foreign banks will deny the potential benefits of the proposals to a large number of Canadians for the reasons already outlined and elaborated on below.

(2) The continued tolerance, and even encouragement, of mixing industrial and financial activities in one organization is at odds with the public interest.

(3) The proposals rely too heavily on regulators and regulatory systems rather than on a combination of wide ownership, regulation, stronger corporate governance and measures designed to enhance market discipline (such as co-insurance of deposits) to prevent abuses.

(4) The Paper does not address the importance of having adequate depositor protection in place before proceeding with major changes in the financial system. It is encouraging that the Minister has subsequently stated that the changes in deposit insurance arrangements are her first priority.

Let us examine these concerns in more detail.

## (1) Exclusion of banks

### (a) Promotion of Competition, Innovation and Efficiency

This is one of the Paper's major stated objectives and we consider it to be one of the most important. The

proposals are likely to increase the number of institutions serving the larger commercial lending market in major urban centres, already the most competitive part of the market. The proposals will do nothing to heighten competition significantly where it is most needed (for example, in corporate underwriting and investment banking markets) or to broaden the range and convenience of financial services available to the many smaller-sized communities across Canada. Some existing financial conglomerates have already indicated that they are likely to concentrate on the large- and medium-sized corporate market in the major urban areas. Surely any proposals to restructure the industry should be aimed at increasing competition in all areas.

In addition, the proposals as they are now written will do little to enhance the efficiency and competitiveness of small businesses and farmers, many of whom are to be denied convenient access to a full range of financial services.

(b) Public Access

Outside Canada's major urban areas, there are roughly 750 communities and 1.5 million people who are served by banks and by no other financial institution (see Chart 1, page 7). Even in large cities, the public attitude survey cited earlier indicates that the vast majority of consumers choose to deal with banks rather than with other financial institutions (approximately 70% of the people living in communities of 100,000 and over deal mainly with banks). By preventing banks from

## CHART 1

## COMMUNITIES IN CANADA SERVICED BY BANKS ONLY

| Region | Communities With Banks Only[1] | Population of "Banks Only" Communities[2] | |
|---|---|---|---|
| | | Number of People[3] | Per cent of Provincial Population |
| **Atlantic** | | | |
| NFLD | 72 | 204,393 | (36.0%) |
| PEI | 7 | 4,498 | ( 3.7%) |
| NS | 47 | 111,392 | (13.1%) |
| NB | 33 | 75,722 | (10.9%) |
| **Central** | | | |
| QUE | 41 | 147,721 | ( 2.3%) |
| ONT | 307 | 539,826 | ( 6.3%) |
| **Western** | | | |
| MAN | 39 | 52,686 | ( 5.1%) |
| SASK | 62 | 35,056 | ( 3.6%) |
| ALTA | 90 | 105,504 | ( 4.7%) |
| BC | 38 | 129,808 | ( 4.7%) |
| **Territories** | | | |
| YUKON | 7 | 18,843 | (81.4%) |
| N.W.T. | 9 | 42,332 | (92.6%) |
| TOTAL | 752 | 1,467,781 | ( 6.0%) |

NOTE: [1] These figures are for communities where there are no credit unions, caisses populaires, insurance companies, trust/loan companies or investment dealers.

[2] These figures understate the total number of Canadians serviced by banks only because they do not include rural communities that may be adjacent to and use the services of a community with a bank. In addition, approximately 12 communities with banks only have been incorporated (by the Census) into larger communities and are not represented here.

[3] Population figures from Government of Canada 1981 Census.

Source: CPA Directory and Banks' Annual Reports

offering the new types of services which the Paper would make available to other financial institutions, the proposals would inconvenience many urban consumers and restrict services to 1.5 million Canadians.

(c) International Competitiveness

The large Canadian chartered banks are among the few Canadian corporations which compete successfully on a global basis. The proposals in the Green Paper would bring about a deterioration in the banks' international competitiveness, as the banks' domestic market base, which is vital to international competition, would be eroded. While competition would be heightened in the domestic market, the banks would be prevented from access to other market segments. Weakening the banks' world-class standing could result, among other things, in a cutback in the availability of international financial services to Canadians or an increase in the cost of providing these services. In addition, the proposal to exclude foreign banks from broader market access in Canada could trigger a reciprocal limitation on Canadian banks' activities in foreign markets. Neither of these outcomes would be in the public interest.

(d) Concentration of Power Concerns

Why would the Green Paper propose to restrict the ability of the banks to compete and to offer new services to consumers who are primarily served by banks? The paper provides no explicit rationale for

the exclusion, but it does hint at various possible reasons. Many of them seem to be based on the idea that bank powers have been changed more frequently than those of non-bank financial institutions, and that the banks have profited and the others lost from these changes. While it is true that bank legislation has been changed more frequently (a decennial revision is built into the Bank Act), this has not always resulted in increased powers; in 1980, the powers of banks were actually reduced.

As to profitability, in the Canadian market the large trust companies have recently experienced better profitability than the major banks. This fact is well known to financial analysts, who have noted that the Green Paper proposals to exclude the banks would further harm bank profitability and the banks' international standing.

As the Paper offers no explicit rationale for its decision to exclude banks, we speculate that the concern may be with concentration of power, despite the Discussion Paper's acknowledgement that "there appears to be little cause for concern about concentration in the financial sector". The Canadian public shares this view, with only 37% agreeing with the view that the banks are too big, and approximately 60% feeling that banks should be allowed to provide new financial services because that will increase competition and provide easier access to a broad range of financial services. We reached the same conclusions in studying this issue in our March 1985 brief on concentration of power.

In addition, some of the existing holding company conglomerates are as large as the largest banks and are well able to compete with them. The Discussion Paper's proposals could enlarge these conglomerates, many of which are owned by individuals or families.

## (2) Combining industrial and financial activities

The holding company concept in the proposals would allow for a mixture of industrial and financial activities. Permitting the combining of industrial products and financial services under common ownership is a major departure in this country from the historical regulation of banks.

We believe that this co-mingling of non-financial and financial businesses is undesirable. It would try the confidence and trust that Canadians place in their financial system. Unlike industrial corporations, financial institutions rely heavily on "borrowed" depositors' funds to finance their operations. Allowing industrial-financial linkages presents the opportunity for unscrupulous controlling shareholders to further their industrial interests by tapping the deposit base of their financial companies, furthering their own interests at the expense of the depositors or smaller shareholders of the company. This type of self-interested behaviour is called "self-dealing". This is most likely to occur if the company is closely held, and it has been the cause of many recent trust company failures in Canada. This is why lawmakers are generally opposed to such a combining of activities, and the banking community has supported this position.

Self-dealing, as described above, should be distinguished from conflicts of interest which arise when a single financial institution combines several different and sometimes conflicting functions under one roof. Conflicts of interest involve conflicts between the interests of two competing groups, which, in its own best interest, the corporation will want to resolve equitably. This is unlike self-dealing, where the interests of the company will always be secondary to those of the controlling shareholder(s).

Exceptions to this ban on industrial-financial linkages could be permitted with respect to services which are closely related to, and a natural outgrowth of, the company's main line of business. For example, the provision of credit by retailers and automobile manufacturers is an ancillary financial service which should continue to be permitted. Similarly, banks should be allowed to offer services ancillary to banking, such as data processing services. Offering these types of ancillary services benefits the public without raising self-dealing concerns.

(3) **Regulation versus ownership limits**

As a general rule, no one may currently own more than 10% of a Canadian bank. The same is not true for non-bank financial institutions. In the recent polling referred to earlier, a majority of Canadians voiced support for limits on ownership for both bank and

non-bank financial institutions (see Chart 2, page 13). The reason for this is clear. Despite the best efforts of regulators, it is unrealistic to expect them always to be able to spot and act on improper behaviour before it has caused problems. Therefore, it is far more effective to eliminate the environment which created the opportunity for self-dealing - e.g. where a single shareholder's interest has significant influence over the behaviour of the firm.

Accordingly, we recommend the following:

(i) Ideally, ownership restrictions should be imposed at the level of the financial holding company. This would both effectively limit the opportunities for self-dealing and restrict the potential for concentration of power in the hands of a few.

(ii) With respect to "A" banks (the widely-owned banks) and their financial holding companies, we continue to support the present ownership limits.

(iii) With respect to oth r institutions, we recognize that it may not always be practical to apply the same 10% rule to all. However, for the "C" bank of a financial holding company to have the same powers and face similar regulations as "A" banks, the FHC owning this bank should have to conform to the ownership rules governing "A" banks.

## CHART 2

## HIGHLIGHTS OF "FOUR PILLARS" SURVEY RESULTS: OWNERSHIP ISSUE

**Survey Question:** Generally speaking, at the present time, no individual or company can own more than 10% of any bank. The same regulation is not applied to trust companies and in many cases an individual or company can own up to 100% of these financial institutions. Do you think the level of ownership any one individual or company can hold in a **BANK** should be allowed to increase, or do you think it should stay at the level it is now, that is a maximum of 10%?

| Response | % Responding |
|---|---|
| Be allowed to increase..... | 22% |
| Stay where it is now/10%.... | **72%** |
| No opinion..... | 6% |

**Survey Question:** Do you think that the level of ownership any one individual or company can hold in a **TRUST COMPANY** should be limited to 10%?

| | OWNERSHIP SHOULD BE LIMITED | | |
|---|---|---|---|
| | **YES** | NO | NO OPINION |
| | **61%** | 30% | 9% |
| What about in an **INSURANCE COMPANY?** | **57%** | 35% | 8% |
| What about in a **STOCK BROKER AND INVESTMENT DEALER?** | **54%** | 34% | 12% |

Source: March 1985, The Canadian Bankers' Association Poll conducted by Contemporary Research Centre.

(iv) FHCs (and their subsidiaries) which choose to remain closely held should face more rigorous regulations than widely-held companies to safeguard against the potential for self-dealing.

**(4) Depositor protection**

As indicated earlier, the issues raised in the Green Paper must be viewed in conjunction with those discussed in the Wyman Report. We are pleased by recent indications from the Minister that a strengthened system of deposit insurance will be in place prior to the implementation of Green Paper proposals.

## Conclusion

The Green Paper marks a break with the past in terms of financial regulation. In recognizing and attempting to manage the financial restructuring which is already under way it marks a significant step in the right direction.

In our view, however, there are four major aspects of the paper which will not serve Canadians well:

- the exclusion of the banks, which are best able to extend new services to most Canadians;

- the tolerance of significant common ownership in industrial and financial companies, which increases the dangers of abuse of depositors' funds;

- the proposed reliance on complex regulatory systems rather than on a combination of ownership rules, regulation and corporate governance to control improper behaviour; and

- the lack of comment on the priority of deposit insurance revisions.

The views expressed in this brief are preliminary, and may require elaboration or refinement following study of the recently released Technical Supplement to the Green Paper and the Wyman Report.

For elaboration on the views expressed in this Paper, please refer to the CBA's full submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, entitled "Preliminary Comments on the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". Copies of the brief are available in English or French.

APPENDIX "BTC-9-B"

# B R I E F

submitted by the

National Bank of Canada

to the

Standing Senate Committee

on Banking, Trade and Commerce

Senate of Canada

August 1985.

## Introduction

Upon publication of the Green Paper "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", the Minister, the Hon. Barbara MacDougall, expressed a desire to initiate extensive discussion on the proposals made. The National Bank of Canada wishes to contribute to the discussion through this brief and through its presence before the Committee.

As a member of The Canadian Bankers' Association, the National Bank played an active role in preparing the brief submitted to you by the CBA. The purpose of the brief we are presenting today is twofold: to express more formally our support for the CBA's brief, and to highlight certain aspects of the debate which are of particular importance to the National Bank, given its specific characteristics.

## 1. Participation in the CBA's Brief

The proposals in the Green Paper are based on nine major principles. As noted by the CBA, these principles are sound and merit everyone's support.

It is, however, in the application of these principles that the proposals made in the Green Paper do not seem to us to respect the facts.

For example, one of the healthiest characteristics of

the Canadian financial system has been the clear distinction made between ownership and control of banks on the one hand, and ownership and control of industrial, commercial and real estate companies on the other. Yet, for all practical purposes, the reform proposes that this distinction be eliminated. Rather than favour a situation that would avoid conflicts, the proposed structure could instead provoke them.

The suggestions made by the CBA, and those which will come from other interested parties, will allow for a healthier reform; but this will require major modifications to the proposals contained in the Green Paper, so as to better respect the principles on which it is based.

## 2. Matters of Particular Interest to the National Bank

The National Bank has the singular feature of being present everywhere in Quebec, while also present, but to a lesser degree, elsewhere in Canada.

In Canada, outside Quebec and the Atlantic Provinces, the National Bank obtains its financing primarily on the money market, and deals mainly in corporate loans. In Quebec, and to a lesser extent in the Atlantic Provinces, the National Bank takes deposits and make loans to individuals, small and medium-sized businesses, and large corporations. Though its market shares outside Quebec are small, the National Bank clearly dominates the banking market in Quebec.

The National Bank is simultaneously a small Canadian bank in terms of its assets outside Quebec, and a large Canadian bank with respect to its overall assets. Among the Canadian banks, the National Bank may be thought to have the most Canadian assets in the five provinces east of the Ottawa River.

It is very active abroad, particularly in corporate lending in the United States, international trade financing in South East Asia, and money market operations in London.

This brief description is designed to better illustrate the dilemma facing the National Bank, given the proposals in the Green Paper. Since the aim of the proposed reform is to restrict the activities of the major banks and encourage those of other institutions involved in banking, it might be thought to favour the National Bank in its activities outside Quebec. Similarly, it might be thought to harm the National Bank's growth in Quebec. In fact, if the proposed reform were adopted, it would change nothing or almost nothing with respect to our main competitors in Quebec, nor would it in any way enable us to be more competitive elsewhere in Canada.

In Quebec, the National Bank's greatest competitor is the Mouvement des Caisses Populaires Desjardins. It is a strong competitor, present province-wide, dynamically and imaginatively managed, with a unique structure and firmly

established in the community. At the end of 1984, the Caisses Populaires held 38% of the personal deposit market in Quebec while the combined share of all the chartered banks was 41%. If one looks at the facts, it is evident that in Quebec the big player is the Mouvement Desjardins, and the small players are the banks, with the largest of these being the National Bank.

The National Bank pays a price for each deposit that is subject to reserve requirements; it has to maintain an unproductive reserve with the Bank of Canada. The Caisses Populaires do not. The National Bank pays municipal taxes. The Caisses Populaires, as cooperatives, are exempt. The National Bank pays a deposit insurance premium. The Caisses Populaires, for the same coverage, pay a premium that is 50% lower.

The Government of Canada will rightly reply that it can do nothing since it has no authority over the Caisses Populaires. Consequently, it is not the government that could eliminate these discrepancies, even though the subject of reserves comes under federal jurisdiction.

But it is the federal government which created the Canadian Payments Association and which admitted the Caisse Centrale Desjardins as a member, as is perfectly normal and legitimate. It is also the federal government which levies a tax on the capital of banks and trust companies with capital of $200 million or more. And it is also the federal government which decided not to levy this tax on one member of the Canadian Payments Association, namely, the Caisse Centrale

Desjardins with capital of $400 million. It is difficult to understand or explain such discrimination. Particularly since, if the government were to tax the capital of the Caisse Centrale, it would only be taxing a small part of the consolidated capital of the Mouvement, whereas it is taxing the entire capital of the banks.

In Quebec, for the National Bank, the "four pillars" have long ceased to exist. Our main competitor, the Mouvement Desjardins, has owned life insurance, general insurance and trust companies for over a quarter of a century. Its trust company also has a broker's permit. We have been able to live in this climate without any problem, consequently we are not particularly worried about the government proposal that holding companies be allowed to own insurance companies, trust companies and banks.

But if privileges are maintained and new ones granted, we do not feel that this will encourage competition, to the benefit of borrowing consumers, and provide security, to the benefit of depositing consumers.

On the contrary, it is high time that we call a spade a spade and that all those involved in the same business be treated in the same way. In Canada, trust companies and credit unions have long been active in banking.

The first objective of any reform should be to ensure that all institutions participating in deposit insurance or which have access to the Canadian Payments

Association are subject to similar rules in order to protect the public, maintain the operational efficiency of the financial system and ensure uniform conditions of competition among institutions. It has been said that this is not feasible since some institutions are governed by federal legislation and others by provincial legislation. But this does not preclude the application of reasonably uniform rules. It is certainly not the lack of legislative competence which prevents the federal government from treating bank deposits in the same way as trust company deposits with respect to reserves.

By the same token, nothing prevents the federal government from insisting that institutions eligible for deposit insurance and for membership in the Canadian Payments Association meet the rules that it sets. If one or more provinces consider it advisable to establish different rules, as they are perfectly entitled to do, the institutions they create could still be eligible for deposit insurance. But on one very important condition: that the government setting the rules acts as guarantor for the institutions it governs. There is already a precedent for this: the Quebec government paid the costs in the case of the Caisses d'Entraide Economique. A province with a preference for stricter rules and tighter controls than those suggested by the federal government would have nothing to fear. Its institutions would be insured and its risk would be small. A province preferring more relaxed rules and less strict controls would perhaps run some risk which it would nonetheless undertake to assume.

The question of standardizing rules and norms is crucial. It may be resolved in broad terms without insisting on unanimity between the governments involved. Some provincial governments have moreover shown more creative originality than the federal authorities in developing new structures or new rules. This again is a certain form of competition, the effects of which are far preferable to the inertia which frequently exists when a single administration has all the powers.

In the same spirit of fair play, and always for the purpose of encouraging competition and providing effective protection to depositors, all Schedule A banks should be allowed to use the holding company mechanism at the same time as all the others and not ten years later. Proposed legislation need only include a section entitling a Schedule A bank to become a financial holding company, while specifying that the restrictions concerning ownership of bank shares be extended to that company. Bank shareholders would become shareholders of the holding company which would own the bank. The holding company, just like the others governed by the same rules, could own trust or insurance companies. To avoid any further danger of concentration, a provision could be introduced to the effect that any holding company resulting from a Schedule A bank could not own or acquire a trust or insurance company with Canadian assets exceeding 5% of the total Canadian assets for the sector.

## Conclusion

It is through increased competition, as a result of uniform regulatory conditions, that the public and the public interest will best be served and at the best cost. Such equality and competition are possible in terms of the principles proposed in the Green Paper, but most of the cumbersome mechanisms suggested can be avoided.

ANNEXE «BC-9-A»

abc

L'Association des banquiers canadiens

# L'INDUSTRIE DES SERVICES FINANCIERS: AGIR DANS L'INTÉRÊT DU PUBLIC

JUILLET 1985

Bureau 675, 1981 avenue du Collège McGill, Montréal H3A 2X2 (514) 282-9480
C.P. 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092

## Remarques préliminaires

Le secteur des services financiers a subi des transformations considérables ces dernières années sous l'influence conjuguée de l'avènement de nouvelles techniques, de l'instabilité des taux d'intérêt, des pressions internationales et de la demande des consommateurs. Face à cette évolution accélérée, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont penchés sur les moyens d'adapter la législation à cette restructuration en cours des marchés financiers.

C'est ainsi que le gouvernement fédéral a publié récemment un document intitulé: "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer". Ce document, ou livre vert comme on l'appelle fréquemment, soulève une multitude de questions importantes touchant la structure du système financier canadien et formule un certain nombre de propositions tendant à remodeler cette structure pour le plus grand profit des consommateurs canadiens. En qualité de représentant des principales institutions de dépôt et de crédit du Canada, l'Association des banquiers canadiens (ABC) se réjouit de pouvoir contribuer à ce processus.

Les propositions du livre vert s'articulent autour de quatre grandes orientations:

1. élargir les pouvoirs des institutions financières non bancaires en leur permettant d'étendre leur activité à de nouveaux marchés, sous réserve que cette diversification s'effectue par le biais d'une société de portefeuille financière; celle-ci pourrait appartenir à une seule personne ou à un petit nombre d'individus;

2. empêcher les principales banques canadiennes et toutes les banques appartenant à des intérêts étrangers d'élargir leur gamme de services;

3. permettre à des particuliers de posséder des institutions financières, notamment une banque, parallèlement à des sociétés de production ou de vente de biens industriels tels que bois de charpente, acier et immeubles; ces regroupements se produisent déjà dans une certaine mesure, mais les propositions auraient pour effet d'encourager la formation de "conglomérats de sociétés industrielles et financières" et leur permettraient d'étendre leur emprise sur une nouvelle catégorie de banque dite banque de l'Annexe C;

4) prévenir le risque de pratiques abusives de la part des sociétés de portefeuille financières en édictant des règles et des normes de surveillance rigoureuses et de portée étendue plutôt qu'en limitant le droit de propriété.

D'une manière générale, le secteur bancaire est favorable au principe de la société de portefeuille financière. Il considère, cependant, que les propositions du livre vert contiennent un certain nombre de failles qu'il importe de corriger si l'on veut améliorer le fonctionnement du système financier au profit de tous les Canadiens, ce qui, d'ailleurs, devrait être le seul objectif d'une révision de la législation financière.

À notre avis, les modifications à la législation et à la réglementation financières ne doivent pas avoir pour but d'avantager une partie du secteur financier par rapport à une autre, mais doivent être motivées uniquement par le souci de servir l'intérêt du public.

## Intérêt du public

Quel est l'intérêt du public? Pour répondre à cette question, l'ABC a demandé récemment à un institut de sondage indépendant d'effectuer une enquête d'opinion auprès des Canadiens. Les résultats de cette enquête montrent que

le public souhaite qu'on améliore la commodité d'accès, le service et la protection offerts aux consommateurs en mettant en place un système financier plus concurrentiel et plus efficace. La plupart des opinions et des besoins exprimés par les personnes interrogées font écho aux neuf principes énoncés par le ministre d'État aux Finances dans son livre vert. Ces principes, qui sous-tendent les propositions du gouvernement, rencontrent l'adhésion unanime des banques.

Un des principaux sujets de préoccupation du public a trait à la santé et à la stabilité du système financier, ce qui ne saurait surprendre étant donné le nombre de faillites financières survenues ces dernières années. Si 85 p. 100 des Canadiens interrogés considèrent que le système bancaire canadien présente toutes les garanties de sécurité, en revanche, la stabilité est citée immédiatement après les taux d'intérêt en réponse à la question: "Quel est l'aspect le plus préoccupant du système bancaire?"

Ceci dit, une des conclusions frappantes qui se dégagent de l'enquête d'opinion est celle-ci: les Canadiens souhaitent clairement que toutes les institutions financières sans exception, y compris les banques à charte, bénéficient à part entière de la réforme du système financier canadien. Parmi les personnes interrogées qui se sont prononcées sur cette question, deux sur trois se sont déclarées favorables à l'élargissement des pouvoirs accordés aux banques. Par conséquent, la proposition du livre vert tendant à donner une avance aux sociétés de fiducie et de prêt et aux gros conglomérats financiers en différant les changements prévus pour les grandes banques à charte, semble aller à l'encontre de l'opinion d'une vaste majorité de citoyens de notre pays.

Cette opinion majoritaire s'explique aisément: en traitant sur un pied d'égalité toutes les institutions financières, y compris les banques, on accorde du même coup un traitement équitable à tous les Canadiens, puisque les banques sont les principales institutions financières à desservir les Canadiens où qu'ils vivent. Il est important, en effet, de s'assurer que certaines localités canadiennes ne soient pas favorisées par rapport à d'autres, et qu'une restructuration du système financier profite au plus grand nombre possible de consommateurs. Or, cet objectif ne peut être atteint qu'en accordant simultanément les mêmes pouvoirs élargis à toutes les institutions financières. Comme beaucoup de Canadiens habitent des localités desservies exclusivement par des banques (voir Tableau 1, page 8), le gouvernement, à moins de modifier ses propositions et de permettre aux banques de se diversifier par le biais d'une société de portefeuille financière, privera ces consommateurs de l'égalité d'accès aux avantages qu'il entend accorder.

À la nécessité de préserver la santé et la stabilité du système financier s'ajoute le besoin de réglementer rigoureusement la partie "dépôts" (c'est-à-dire "passif") du bilan. Comme le reconnaît le ministre, la protection des déposants est un élément crucial de tout processus de restructuration du système financier. C'est pourquoi, nous considérons que le récent rapport du comité d'étude de la Société d'assurance-dépôts du Canada (le "rapport Wyman") fait partie intégrante du processus de discussion amorcé par le livre vert et prolonge la réflexion de celui-ci sur la question de la réglementation de la fonction dépôt des institutions financières.

Avant de procéder à toute restructuration du système financier canadien, il nous paraît indispensable de mettre en place de nouvelles modalités d'assurance-dépôts si l'on veut éviter les difficultés des dernières années. De même, la S.A.D.C. n'assurant pas tous les déposants, une collaboration s'impose entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin d'établir une législation complémentaire pour les institutions sous contrôle provincial telles que les coopératives de crédit.

**La solution proposée par le livre vert sert-elle adéquatement les intérêts des Canadiens?**

Le document d'étude représente un pas dans la bonne direction mais péche par certains côtés. Nous nous réjouissons tout particulièrement de voir que le gouvernement prend acte de l'estompage des barrières entre les diverses catégories de services financiers. Nous saluons également les initiatives visant à stimuler la concurrence en encourageant la venue de nouveaux acteurs sur le marché des services financiers. Nous pensons, toutefois, que les propositions renferment un certain nombre de failles dont le gouvernement doit tenir compte s'il veut répondre aux besoins de la majorité des Canadiens et réaliser les objectifs qu'il s'est fixés.

Nous voyons quatre grandes failles dans les propositions:

1. L'exclusion des principales banques canadiennes et des banques étrangères privera un grand nombre de Canadiens des avantages éventuels du projet de réforme pour les raisons déjà citées et que nous développons ci-dessous.

2. La décision de continuer à tolérer, voire d'encourager, la poursuite d'activités industrielles et financières au sein d'une même organisation va à l'encontre de l'intérêt public.

3. Les propositions font trop largement appel au législateur et aux dispositifs de réglementation pour prévenir les abus, au lieu de s'appuyer sur un mélange de mécanismes incluant la dispersion de la propriété, la réglementation, le renforcement de la direction interne et des mesures propres à favoriser la discipline de marché (exemple: la coassurance des dépôts).

4. Le document d'étude omet de signaler l'importance de mettre en place un dispositif de protection adéquat des déposants avant de procéder à une réforme en profondeur du système financier. Il est réconfortant de constater que le ministre a depuis manifesté son intention d'accorder la priorité à une réforme du régime d'assurance-dépôts.

Examinons ces points plus en détail.

## 1. Exclusion des banques

### a) Promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité

C'est là un des principaux objectifs déclarés du document d'étude et l'un des plus importants à notre avis. Les propositions risquent d'accroître le nombre d'institutions opérant sur l'important marché du crédit aux entreprises dans les grands centres urbains, alors que ce marché est déjà le plus concurrentiel du secteur. En revanche, elles ne permettront pas d'accroître de manière significative la concurrence sur les marchés qui en ont le plus besoin (notamment les marchés bancaires de la souscription d'émissions et du placement), ni d'élargir la gamme de services financiers aisément accessibles aux nombreuses petites localités du Canada. Certains conglomérats financiers existants ont déjà

manifesté leur intention de se concentrer sur les grandes et moyennes entreprises des principaux centres urbains. Nul doute qu'un projet de restructuration du secteur devrait viser à stimuler la concurrence sur tous les marchés.

Par ailleurs, les propositions, dans leur formulation actuelle, ne permettront guère d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des petites entreprises et exploitations agricoles, dont beaucoup se verront privées des facilités d'accès à un éventail complet de services financiers.

b) Accès du public

À l'extérieur des grands centres urbains, environ 750 localités canadiennes représentant quelque un million et demi de personnes sont desservies par des banques à l'exclusion de toute autre institution financière (voir Tableau 1, page 8). Dans les grandes villes elles-mêmes, l'enquête d'opinion déjà citée montre qu'une vaste majorité de consommateurs préfère traiter avec les banques plutôt qu'avec d'autres institutions financières (environ 70 p. 100 de la population des localités de 100,000 habitants et plus traitent principalement avec des banques). En empêchant les banques d'élargir leur gamme de services au même titre que les autres institutions financières, les propositions auraient pour effet d'incommoder de nombreux consommateurs urbains et de restreindre les services offerts à un million et demi de Canadiens.

## TABLEAU 1
## LOCALITÉS CANADIENNES DESSERVIES EXCLUSIVEMENT PAR DES BANQUES

| Région | Localités desservies uniquement par des banques[1] | Population des localités desservies uniquement par des banques[2] | |
|---|---|---|---|
| | | Nombre d'habitants[3] | Pourcentage de la population provinciale |
| **Région de l'Atlantique** | | | |
| TERRE-NEUVE | 72 | 204,393 | (36.0%) |
| ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD | 7 | 4,498 | ( 3.7%) |
| NOUVELLE-ÉCOSSE | 47 | 111,392 | (13.1%) |
| NOUVEAU-BRUNSWICK | 33 | 75,722 | (10.9%) |
| **Région du centre** | | | |
| QUÉBEC | 41 | 147,721 | ( 2.3%) |
| ONTARIO | 307 | 539,826 | ( 6.3%) |
| **Région de l'Ouest** | | | |
| MANITOBA | 39 | 52,686 | ( 5.1%) |
| SASKATCHEWAN | 62 | 35,056 | ( 3.6%) |
| ALBERTA | 90 | 105,504 | ( 4.7%) |
| COLOMBIE-BRITANNIQUE | 38 | 129,808 | ( 4.7%) |
| **Territoires** | | | |
| YUKON | 7 | 18,843 | (81.4%) |
| TERRITOIRES DU NORD-OUEST | 9 | 42,332 | (92.6%) |
| TOTAL | 752 | 1,467,781 | ( 6.0%) |

REMARQUES: [1] Ces chiffres concernent les collectivités où n'existe aucune des formes d'institution financière suivantes: caisses de crédit, caisses populaires, compagnies d'assurance, sociétés de fiducie et de prêt ou firmes de courtage en valeurs mobilières.

[2] Ces chiffres sous-estiment le nombre total de Canadiens desservis uniquement par des banques, car ils ne prennent pas en compte les collectivités rurales jouxtant une localité dotée d'une banque et utilisant les services de celle-ci. En outre, une douzaine de localités desservies uniquement par des banques ont été intégrées, lors du recensement, à des agglomérations plus importantes et ne figurent donc pas dans ce tableau.

[3] Chiffres fournis par le recensement fédéral de 1981

Source: Annuaire de l'ACP et rapport annuels des banques

c) Compétitivité internationale

Les grandes banques à charte du Canada figurent parmi les rares sociétés canadiennes à jouir d'une position concurrentielle sur les marchés globaux. Les propositions du livre vert entraîneraient une perte de compétitivité pour les banques au plan international en érodant la base qu'elles se sont acquise sur le marché intérieur, laquelle conditionne leurs succès sur les marchés internationaux. Les propositions, en effet, stimuleront la concurrence sur le marché intérieur tout en interdisant aux banques l'accès à d'autres segments du marché. L'affaiblissement de la position internationale des banques pourrait se traduire, entre autres, par une réduction des services financiers internationaux offerts aux Canadiens ou par une augmentation du coût de prestation de ces services. En outre, la proposition tendant à interdire aux banques étrangères l'accès à un marché plus large au Canada risquerait d'entraîner une limitation réciproque de l'activité des banques canadiennes sur les marchés étrangers. Ni l'une ni l'autre de ces conséquences ne serait dans l'intérêt du public.

d) Craintes suscitées par une éventuelle concentration du pouvoir

Pourquoi le livre vert propose-t-il de limiter la capacité des banques de faire concurrence et d'offrir de nouveaux services aux consommateurs essentiellement desservis par des banques? Sans justifier explicitement sa décision d'exclure les banques, le document d'étude

laisse entendre néanmoins diverses raisons possibles. Bon nombre d'entre elles semblent s'appuyer sur l'argument suivant: les pouvoirs des banques ont été modifiés plus souvent que ceux des institutions financières non bancaires, au bénéfice des premières et au détriment des secondes. S'il est vrai que la législation bancaire a fait l'objet de modifications plus fréquentes (la Loi sur les banques prévoit une révision tous les dix ans), ces modifications n'ont pas toujours été dans le sens d'un élargissement des pouvoirs. En fait, les banques ont vu leurs pouvoirs décroître en 1980.

Côté rentabilité, les grosses sociétés de fiducie ont affiché ces dernières années, sur le marché canadien, un rendement supérieur à celui des grandes banques. Ce phénomène est bien connu des analystes financiers qui ont noté que la proposition du livre vert d'exclure les banques du processus aurait pour effet de nuire encore davantage à la rentabilité des banques et à leur position internationale.

Comme le document d'étude n'avance aucune justification formelle pour étayer sa décision d'exclure les banques, nous en sommes réduits à supposer que le gouvernement craint une concentration du pouvoir, et ce, malgré l'affirmation du livre vert selon laquelle "il n'y a pas lieu de s'inquiéter de la concentration du pouvoir dans le secteur des services financiers". Le public canadien partage ce dernier point de vue puisque 37 p. 100 seulement des personnes interrogées pensent que les banques ont atteint une taille trop importante et 60 p. 100 environ considèrent qu'on devrait permettre aux

banques d'offrir de nouveaux services financiers afin de stimuler la concurrence et de faciliter l'accès à un large éventail de produits. Nous avons abouti aux mêmes conclusions dans notre mémoire sur la concentration du pouvoir réalisé en mars 1985.

En outre, certains conglomérats existants constitués autour d'une société de portefeuille ont atteint des dimensions comparables à celles des plus grosses banques et sont de taille à rivaliser avec ces dernières. Or, les propositions du document d'étude pourraient augmenter encore la taille de ces conglomérats, dont beaucoup appartiennent à des particuliers ou à des familles.

## 2) Regroupement des activités industrielles et financières

La formule de la société de portefeuille proposée permettrait le panachage des fonctions industrielles et financières, autrement dit, permettrait à un même groupe d'offrir à la fois des produits industriels et des services financiers. C'est là une dérogation importante dans notre pays par rapport à la règle imposée traditionnellement aux banques.

Nous pensons que cette fusion des fonctions financières et non financières n'est pas souhaitable car elle minerait la confiance que les Canadiens placent dans leur système financier. Contrairement aux sociétés industrielles, les institutions financières sont fortement tributaires des fonds qu'elles "empruntent" aux déposants pour financer leurs activités.

En autorisant les alliances entre les secteurs industriel et financier, on crée le risque que des actionnaires majoritaires peu scrupuleux cherchent à favoriser leurs intérêts dans l'industrie en prélevant des fonds sur les dépôts de leurs sociétés financières au détriment des déposants et des petits actionnaires de la société. Ce comportement intéressé, cette propension à conclure des "transactions intéressées", comme on les appelle, ont d'autant plus de chances d'apparaître que la société est fermée, et ont provoqué maintes faillites de sociétés de fiducie au Canada ces dernières années. C'est pourquoi, les législateurs s'opposent en général à une telle fusion des fonctions, position que partage le milieu bancaire.

Les transactions intéressées que nous venons de décrire sont à distinguer des conflits d'intérêts, lesquels se produisent lorsqu'une institution financière unique regroupe plusieurs fonctions différentes et parfois incompatibles sous un même toit. Qui dit conflits d'intérêts dit conflits entre les intérêts de deux groupes rivaux, et que, dans son propre intérêt, la société doit régler d'une manière équitable. Les conflits d'intérêts diffèrent donc des transactions intéressées puisque, dans ce dernier cas, les intérêts de la société sont toujours secondaires par rapport à ceux du ou des actionnaires majoritaires.

Cette interdiction des alliances entre les secteurs industriel et financier pourrait souffrir une exception lorsqu'il s'agit de services étroitement apparentés, qui constituent une excroissance naturelle de l'activité principale de la société. Ainsi, l'octroi de crédit par les détaillants et les constructeurs automobiles est un service

financier auxiliaire et, à ce titre, on devrait continuer à en autoriser la prestation. De même, on devrait permettre aux banques d'offrir des services auxiliaires des services bancaires, par exemple des services informatiques. Les services auxiliaires de ce genre profitent au public sans susciter le risque de transactions intéressées.

### 3) Réglementation ou restriction de la participation

En principe, nul ne peut posséder actuellement plus de 10 p. 100 d'une banque. Il n'en va pas de même de la participation dans les institutions financières non bancaires. Lors du récent sondage auquel nous avons fait allusion précédemment, une majorité de Canadiens s'est déclarée favorable à une limitation du droit de propriété tant dans les banques que dans les institutions financières non bancaires (voir Tableau 2, page 14). La raison en est évidente: malgré tous les efforts des pouvoirs publics, il est irréaliste d'attendre de leur part qu'ils puissent repérer et combattre tous les cas de comportement abusif avant qu'ils n'engendrent des problèmes. C'est pourquoi il est beaucoup plus efficace de s'attaquer à la source des transactions intéressées, en particulier aux situations dans lesquelles la participation d'un actionnaire lui permet d'exercer une influence significative sur la conduite de l'entreprise.

En conséquence, nous formulons les recommandations suivantes:

(i) L'idéal serait qu'on limite la participation au niveau de la société de portefeuille financière. Cette mesure permettrait de réduire notablement à la fois

## TABLEAU 2

## PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES QUATRE PILIERS: PROBLÈME DE LA PROPRIÉTÉ

**QUESTION:** D'une manière générale, aucun particulier ni entreprise ne peut posséder à l'heure actuelle plus de 10 p. 100 des avoirs d'une banque. Ce règlement ne s'applique pas aux sociétés de fiducie où très souvent un particulier ou une entreprise peuvent détenir jusqu'à 100 p. 100 des avoirs de ces institutions financières. Pensez-vous qu'on devrait permettre une augmentation du degré de participation qu'un particulier ou une entreprise peuvent détenir dans une **BANQUE**, ou pensez-vous que cette participation devrait demeurer à son niveau actuel limité à 10 p. 100?

| Réponse | Pourcentage de répondants |
|---|---|
| Pour l'augmentation..... | 22 % |
| Pour le maintien au niveau actuel de 10 %..... | **72 %** |
| Sans opinion..... | 6 % |

**QUESTION:** Pensez-vous qu'il faille limiter à 10 p. 100 le degré de participation qu'un particulier ou une entreprise sont autorisés à détenir:

| | IL FAUT LIMITER LA PARTICIPATION | | |
|---|---|---|---|
| | OUI | NON | SANS OPINION |
| dans une **SOCIÉTÉ DE FIDUCIE?** | 61% | 30% | 9% |
| dans une **SOCIÉTÉ D'ASSURANCE?** | 57% | 35% | 8% |
| dans une **FIRME DE COURTAGE EN VALEURS MOBILIÈRES?** | 54% | 34% | 12% |

SOURCE: Sondage réalisé en mars 1985 par le Centre de recherches contemporaines pour le compte de l'Association des banquiers canadiens.

les risques de transactions intéressées et le risque d'une concentration du pouvoir entre les mains de quelques individus.

(ii) Dans le cas des banques de l'Annexe A (à propriété étendue) et de leurs sociétés de portefeuille financières, nous préconisons le maintien des limites actuelles du droit de propriété.

(iii) Dans le cas des autres institutions, nous reconnaissons qu'il peut être difficile, en pratique, d'appliquer à toutes la même règle de 10 p. 100. Toutefois, pour que la banque de l'Annexe C affiliée à une société de portefeuile financière jouisse des mêmes pouvoirs et soit assujettie aux mêmes règles que les banques de l'Annexe A, il importe que la société de portefeuille financière à laquelle appartient cette banque se plie aux mêmes règles de participation que celles qui régissent les banques de l'Annexe A.

(iv) Les sociétés de portefeuille financières (et leurs filiales) qui décident de conserver la structure participative de type fermé doivent être soumises à des règles plus strictes que les sociétés ouvertes en raison des risques plus grands de transactions intéressées.

## 4. Protection des déposants

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les questions soulevées dans le livre vert doivent être examinées en

liaison avec celles développées dans le rapport Wyman. Nous nous réjouissons des déclarations récentes du ministre selon lesquelles le gouvernement envisage de renforcer le régime d'assurance-dépôts avant de mettre en oeuvre les propositions du livre vert.

## Conclusion

Le livre vert marque une rupture avec le passé sur le plan de la réglementation financière. En reconnaissant et en tentant de maîtriser la restructuration financière déjà amorcée, il accomplit un pas non négligeable dans la bonne direction.

Nous relevons toutefois quatre grands points qui ne nous paraissent pas survir au mieux l'intérêt des Canadiens:

- la décision d'exclure les banques du processus, alors qu'elles sont les plus aptes à offrir de nouveaux services à la majorité des citoyens canadiens;

- la décision de tolérer les participations croisées importantes dans les sociétés industrielles et financières, ce qui accroît les risques d'utilisation abusive des fonds des déposants;

- la décision de lutter contre les comportements abusifs par la mise en place d'un dispositif de réglementation complexe plutôt que par un dosage équilibré de restrictions au droit de propriété, de règlements et de mécanismes renforcés de direction interne;

- le fait que le document néglige de souligner la nécessité de réviser en priorité le régime d'assurance-dépôts.

Les vues exprimées dans ce mémoire ont un caractère provisoire et pourront faire l'objet de plus amples développements ou de mises au point après examen des documents de publication récente: le document technique faisant suite au livre vert et le rapport Wyman.

On trouvera un exposé complet du point de vue exprimé ici dans le mémoire que l'ABC a déposé devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre des communes, et qui s'intitule: "Observations provisoires à propos du document: La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer". On peut obtenir copie de ce mémoire édité en français et en anglais.

**ANNEXE «BC-9-B»**

# M E M O I R E

de la

Banque Nationale du Canada

au

Comité sénatorial permanent

des banques et du commerce

du Sénat du Canada

août 1985.

## Introduction

Lors de la publication du Livre Vert "La réglementation des institutions financières du Canada des propositions à considérer", le ministre, l'Honorable Barbara MacDougall, a souhaité voir s'ouvrir la discussion la plus large possible des propositions faites. La Banque Nationale du Canada veut contribuer à ce débat par ce mémoire et par sa présence devant le Comité.

En tant que membre de l'Association des banquiers canadiens, la Banque Nationale a pris une part active à la préparation du mémoire que cette Association vous a soumis. Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui a deux objets. Le premier est de faire connaître plus formellement notre appui au mémoire de l'Association. Le second est de souligner certains aspects du débat qui ont une importance particulière pour la Banque Nationale, vu ses traits distinctifs.

## 1. Appui au mémoire de l'Association

Les propositions contenues dans le Livre Vert s'appuient sur neuf grands principes. Comme le note l'Association, ces principes sont sains et méritent l'appui de tous.

C'est dans l'application de ces principes que les propositions soumises par le Livre Vert ne nous semblent pas respecter les faits.

Ainsi, une des caractéristiques les plus saines du

système financier canadien a été la séparation maintenue entre la propriété et le contrôle de banques d'une part et la propriété et le contrôle d'entreprises industrielles, commerciales et immobilières d'autre part. Pourtant la réforme propose d'éliminer cette séparation, à toutes fins pratiques. Au lieu de favoriser une situation qui évitait les conflits, on propose une structure qui pourrait les susciter.

Les suggestions faites par l'Association, et celles qui viendront d'autres intervenants, permettront d'en arriver à une réforme plus saine, au prix de modifications importantes aux propositions du Livre Vert, pour mieux respecter les principes sur lesquels il s'appuie.

2. Questions intéressant plus particulièrement la Banque Nationale.

La Banque Nationale a pour originalité d'être partout au Québec, tout en étant aussi présente, mais moins intensément, dans le reste du Canada.

Au Canada, à l'extérieur du Québec et des provinces de l'Atlantique, la Banque Nationale se finance principalement sur le marché monétaire et participe surtout à des prêts à la grande entreprise. Au Québec, et dans un moindre degré dans les provinces de l'Atlantique, la Banque Nationale reçoit des dépôts et fait des prêts sur le marché des particuliers, celui des petites et moyennes entreprises et celui des grandes. Alors qu'à l'extérieur du Québec ses parts de marché sont faibles, elle domine nettement le marché bancaire au Québec.

La Banque Nationale est à la fois une petite banque canadienne, si l'on ne considère que son actif hors Québec, et une grande banque canadienne, si l'on considère l'ensemble de son actif. On peut penser que, de toutes les banques canadiennes, c'est elle qui possède l'actif canadien le plus important dans les cinq provinces à l'est de l'Outaouais.

Elle a une activité considérable à l'étranger, surtout pour le prêt aux entreprises aux Etats-Unis, pour le financement du commerce international dans le sud est asiatique et pour l'activité de marché monétaire à Londres.

Cette brève description n'a pour but que de mieux illustrer le dilemme devant lequel le Livre Vert place la Banque Nationale. Puisque la réforme proposée vise à restreindre l'action des grandes banques et à favoriser celle des autres institutions qui font le commerce bancaire, on pourrait croire qu'elle favorisera la Banque Nationale dans son action hors du Québec. Dans la même mesure, on pourrait croire également qu'elle nuira à la croissance de la Banque Nationale au Québec. En fait, si la réforme proposée entrait en vigueur, elle ne changerait rien ou presque à la situation de nos principaux concurrents au Québec, et elle ne nous permettrait pas non plus d'être plus concurrentiel ailleurs au Canada.

Au Québec, le concurrent le plus important auquel fait face la Banque Nationale, c'est le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins. C'est un concurrent redoutable, présent partout, géré avec dynamisme et

imagination, avec des structures originales, bien implanté dans le milieu. A la fin de 1984, les Caisses Populaires détenaient 38% du marché des dépôts des particuliers au Québec, alors que toutes les banques à charte ensemble en détenaient 41%. Au Québec, quand on regarde les choses comme elles sont, on voit que le gros, c'est le Mouvement Desjardins, les petits, ce sont les banques et le plus gros des petits, c'est la Banque Nationale.

La Banque Nationale paie un prix d'acquisition pour chaque dépôt réservable; elle doit maintenir une réserve stérile à la Banque du Canada. Les Caisses Populaires ne le font pas. La Banque Nationale paie des taxes municipales. Les Caisses Populaires, comme coopératives, en sont exemptées. La Banque Nationale paie une prime d'assurance-dépôts. Avec la même protection, les Caisses Populaires paient une prime inférieure de moitié.

Le Gouvernement du Canada, à juste titre, répondra qu'il n'y peut rien puisque les Caisses Populaires ne tombent pas sous sa compétence. Ce n'est donc pas lui qui pourrait éliminer ces différences de traitement, encore que la question des réserves est de compétence fédérale.

Mais c'est le gouvernement du Canada qui a créé l'Association Canadienne des Paiements; c'est lui qui y a admis la Caisse Centrale Desjardins, ce qui est tout à fait normal et légitime. Mais c'est aussi le Gouvernement du Canada qui impose une taxe sur le capital des banques et compagnies de fiducie ayant un capital de $200 millions ou plus. Et c'est encore le Gouvernement du Canada qui décide de ne pas imposer cette taxe à un membre de l'Association

Canadienne des Paiements, la Caisse Centrale Desjardins, au capital de $400 millions. On ne peut ni comprendre ni expliquer pareille discrimination. D'autant plus que s'il taxait le capital de la Caisse Centrale, le Gouvernement ne taxerait qu'une faible partie du capital consolidé du Mouvement, alors qu'il taxe tout le capital des banques.

Au Québec, pour la Banque Nationale, il y a longtemps que les "quatre piliers" n'existent plus. Notre principal concurrent, le Mouvement Desjardins, possède depuis plus d'un quart de siècle compagnies d'assurance-vie, d'assurance générale et de fiducie. Sa compagnie de fiducie possède également un permis de courtier. Nous avons pu vivre dans ce climat sans problème et nous ne sommes donc pas particulièrement inquiets devant la proposition gouvernementale qui vise à permettre à des sociétés de "holding" de posséder compagnies d'assurance, banque et fiducie.

Mais nous croyons que l'on ne favorisera pas la concurrence, au bénéfice des consommateurs emprunteurs, et la sécurité au bénéfice des consommateurs déposants, si on maintient les privilèges et si on en donne de nouveaux.

Au contraire, il est urgent d'appeler les choses par leur nom et de traîter de la même façon ceux qui font le même commerce. Au Canada depuis longtemps, les compagnies de fiducie et les caisses populaires font du commerce bancaire.

Un premier élément de toute réforme devrait donc viser à ce que toutes les institutions qui participent à l'assurance-dépôts ou qui ont accès à l'Association

Canadienne des Paiements soient soumises à des règles semblables, afin de protéger le public, de maintenir l'efficacité opérationnelle du système financier et d'assurer des conditions de concurrence égales entre institutions. On prétend que ceci ne peut se faire puisque certaines institutions tombent sous la compétence législative fédérale et d'autres sous la compétence législative des provinces. Mais ceci n'empêche pas, dans le concret, d'en arriver à des règles raisonnablement uniformes. Ce n'est tout de même pas l'absence de compétence législative qui empêche le gouvernement fédéral de traîter de la même façon les dépôts des banques et ceux des compagnies de fiducie, en rapport aux réserves.

Rien non plus n'empêche le gouvernement fédéral d'exiger que les institutions admises à l'assurance-dépôts ainsi qu'à l'Association Canadienne des Paiements rencontrent les règles qu'il voudra fixer. Si une ou plusieurs provinces jugent opportun, comme c'est leur droit, d'édicter des règles différentes, les institutions qu'elles créent pourraient quand même être admises à l'assurance-dépôts. Mais à une condition, fort importante: que le gouvernement qui établit les règles se porte caution pour les institutions qu'il régit. Le précédent existe: c'est le Québec, qui a payé les frais dans le cas des Caisses d'Entraide Economique. Une province qui préférerait des règles plus strictes et une surveillance plus sévère que celles proposées par le gouvernement fédéral n'aurait rien à craindre. Ses institutions seraient assurées et elle ne courrait pas grand risque. Une province qui préférerait des règles plus lâches et une surveillance moins stricte prendrait peut être un risque mais s'engagerait à l'assumer.

La question de l'uniformisation des règles et standards est primordiale. Elle peut être largement résolue sans forcer l'unanimité entre les gouvernements intéressés. Certains gouvernements provinciaux ont d'ailleurs fait preuve de plus d'originalité créatrice que les autorités fédérales dans le développement de nouvelles structures ou nouvelles règles. Il y a là aussi une certaine forme de concurrence dont les effets sont de loin préférables à l'immobilisme qui est souvent le cas là où une seule administration a tous les pouvoirs.

Dans le même esprit d'équité, toujours afin toujours de facilitere la concurrence et d'accorder une protection efficace à tous les déposants, il convient de permettre à toutes les banques dites A d'utiliser, au même moment que les autres, et non pas dix ans après, le mécanisme de la société de "holding". Il suffirait d'inclure dans la législation proposée un article permettant à une banque A de se transformer en "holding" financier, tout en précisant que les restrictions concernant la propriété des actions de la banque s'appliquent dorénavant au "holding". Les actionnaires de la Banque deviendraient actionnaires du "holding" qui, lui, posséderait la Banque. Le "holding" pourrait, tout comme les autres étant soumis aux mêmes règles, posséder des compagnies de fiducie ou d'assurance. Afin d'éviter tout danger additionnel de concentration, on pourrait promulguer une règle telle que tout "holding" issu d'une banque A ne pourrait posséder ou acquérir une compagnie de fiducie ou d'assurance dont l'actif canadien excède 5% de l'actif canadien total du secteur.

## Conclusion

C'est par une concurrence accrue, résultant de l'égalité des conditions de réglementation, que le public et l'intérêt public seront le mieux servis, au meilleur coût. Cette égalité et cette concurrence sont possibles, dans le sens des principes proposés par le Livre Vert, mais en évitant la plupart des lourds mécanismes qu'il propose.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Bankers' Association:*

Mr. Allan R. Taylor, Chairman of the Executive Council; President and Chief Operating Officer of the Royal Bank of Canada;

Mr. Robert M. MacIntosh, President;

Mr. Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council; President and Chief Operating Officer of the National Bank of Canada;

Mr. John Altenau, Chairman of the Schedule "B" Foreign Banks Executive Committee; President and Chief Executive Officer of Manufacturers Hanover Bank of Canada.

*From the National Bank of Canada:*

Mr. Gilles Mercure, President and Chief Operating Officer.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

M. Allan R. Taylor, président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Royale du Canada;

M. Robert M. MacIntosh, président;

M. Gilles Mercure, vice-président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Nationale du Canada;

M. John Altenau, président, comité exécutif des banques étrangères de l'annexe «B»; président et directeur général de la Banque Manufacturers Hanover du Canada.

*De la Banque Nationale du Canada:*

M. Gilles Mercure, président et chef des opérations.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications



First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Monday, September 30, 1985

**Issue No. 10**

**Second Proceedings on:**

"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" and the "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)"

WITNESSES:

(See back cover)

LIBRARY
OCT 2 8 1985
University of Toronto

Première session du
trente-troisième parlement, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le lundi 30 septembre 1985

**Fascicule nº 10**

**Deuxième fascicule concernant:**

«La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et le «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Anderson | *MacEachen (or Frith) |
| Barrow | Murray |
| Flynn | Olson |
| Godfrey | Perrault |
| Kelly | *Roblin (or Doody) |
| Kirby | Simard |
| MacDonald | Steuart |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Anderson | *MacEachen (ou Frith) |
| Barrow | Murray |
| Flynn | Olson |
| Godfrey | Perrault |
| Kelly | *Roblin (ou Doody) |
| Kirby | Simard |
| MacDonald | Steuart |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 25, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April 1985; and

That the Committee be empowered to engage the services of such professional, clerical and technical personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the motion was modified to read as follows:—

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the following:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 25 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude et un rapport sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de ce qui suit:

(i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 avril 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 30, 1985
(13)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Godfrey, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Simard and Steuart. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Hays.

*In attendance:*

*From the Department of Economics, University of Western Ontario:*

Professor Thomas J. Courchene, Advisor;

*From Martineau Walker, Montreal:*

Mr. Gérard A. Lacoste, Counsel.

*From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:*

Mr. Basil Zafiriou, Chief.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Toronto-Dominion Bank:*

Mr. Richard M. Thompson, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. A. Charles Baillie, Executive Vice-President, Investments;

Mr. Robert J. McGavin, Vice-President, Public Affairs.

*From the Canadian Imperial Bank of Commerce:*

Mr. R. Donald Fullerton, Chairman, President and Chief Executive Officer;

Mr. G. S. Canton, Executive Vice-President;

Mr. Clifford J. Shirley, Executive Vice-President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 25, 1985, resumed consideration of:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)" tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

The witnesses from the Toronto-Dominion Bank made a statement and answered questions.

At 4:40 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 4:45 p.m. the sitting was resumed.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 30 SEPTEMBRE 1985
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Godfrey, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Simard et Steuart. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Hays.

*Aussi présents:*

*De la Faculté des sciences économiques, Université de Western Ontario:*

Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller;

*Du cabinet Martineau Walker, Montréal:*

M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique.

*De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie:*

M. Basil Zafirioui, chef.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la Banque Toronto-Dominion:*

M. Richard M. Thompson, président et directeur général;

M. A. Charles Baillie, vice-président exécutif, Investissements;

M. Robert J. McGavin, vice-président, Affaires publiques.

*De la Banque de Commerce Canadienne Impériale:*

M. R. Donald Fullerton, président et directeur général;

M. G. S. Cantor, vice-président exécutif;

M. Clifford J. Shirley, vice-président exécutif.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

(i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)» déposé au Sénat le 18 juin 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Les témoins de la banque Toronto-Dominion font une déclaration et répondent aux questions.

A 16 h 40, le Comité suspend brièvement ses travaux pour les reprendre à 16 h 45.

The witnesses from the Canadian Imperial Bank of Commerce made a statement and answered questions.

At 6:18 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Les témoins de la Banque de Commerce Canadienne Impériale font une déclaration et répondent aux questions.

A 18 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, September 30, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met his day at 3 p.m. to give consideration to the regulation of Canadian financial institutions and the CDIC.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is resuming consideration of the green paper on the regulation of Canadian financial institutions tabled by the Honourable Barbara McDougall and of the report of the working group on deposit insurance, commonly known as the Wyman report.

Today we will be hearing from witnesses from the Toronto-Dominion Bank and, later in the afternoon, from the Canadian Imperial Bank of Commerce.

The witnesses this afternoon from the Toronto-Dominion Bank are Mr. Richard M. Thompson, Chairman and Chief Executive Officer, Mr. A. Charles Baillie, Executive Vice-President, Investments, and Mr. Robert J. McGavin, Vice-President, Public Affairs.

Honourable senators will recall that some time ago we agreed among ourselves and with the prospective witnesses that opening statements by the witnesses would address the question of deposit insurance, after which I would open the floor for questions from senators and then we would proceed to hear from the witnesses on the green paper tabled by Mrs. McDougall.

Honourable senators have copies of the brief which was submitted by the Toronto-Dominion Bank some time ago. Mr. Thompson has a brief opening statement which I will invite him to make now.

**Mr. Richard M. Thompson, Chairman and Chief Executive Officer, Toronto-Dominion Bank:** At the outset, I want to say that we support the Canadian Bankers' Association brief on the green paper and its technical supplement. I am well aware that, when you began your deliberations on the green paper and the Wyman report, the immediate concerns about the regulation of financial institutions were somewhat different from what they are today. There is no question that recent events have put great pressure on members of the Senate as well as on members of the House of Commons. But those very pressures make it all the more important to consider carefully prospective changes in the legislation and regulation affecting financial institutions.

We feel strongly that reform of deposit insurance must be an immediate priority. In recent years, we have seen deposit insurance used as an instrument of social policy with retroactive increases in coverage limits and then full coverage beyond the limits. These practices have eroded market discipline in this country, thereby creating much of the current problem.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 30 septembre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier la réglementation des institutions financières et la SADC.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le Comité reprend l'étude du Livre vert sur la réglementation des institutions financières déposé par l'honorable Barbara McDougall, et celle du rapport du Groupe d'étude sur l'assurance-dépôts, connu généralement sous le nom de rapport Wyman.

Nous entendrons aujourd'hui les témoins de la Banque Toronto-Dominion et, plus tard cet après-midi, ceux de la Banque de Commerce Canadienne Impériale.

Les témoins de la Banque Toronto-Dominion seront, cet après-midi: M. Richard M. Thompson, président et directeur général; M. A. Charles Baillie, vice-président exécutif, Investissements; et M. Robert J. McGavin, vice-président, Affaires gouvernementales.

Honorables sénateurs, vous vous souviendrez qu'il a déjà été entendu, entre nous et avec les témoins éventuels, que les déclarations préliminaires des témoins porteraient sur la question de l'assurance-dépôts; que les sénateurs poseraient en suite leurs questions à ce sujet et que nous passerions après cela à l'audition des témoins au sujet du Livre vert déposé par M^me^ McDougall.

Les honorables sénateurs ont en main copie du mémoire présenté il y a quelque temps par la Banque Toronto-Dominion. J'invite donc M. Thompson à faire une brève déclaration préliminaire.

**M. Richard M. Thompson, président et directeur général, Banque Toronto-Dominion:** Je tiens à vous dire dès maintenant que nous appuyons les mémoires de l'Association canadienne des banquiers au sujet du Livre vert et de son supplément technique. Lorsque vous avez commencé à discuter du Livre vert et du rapport Wyman, les préoccupations immédiates au sujet de la réglementation des institutions financières étaient, je le sais bien, quelque peu différentes de ce qu'elles sont devenues aujourd'hui. Les récents événements ont sûrement exercé une pression notable sur les membres du Sénat et ceux de la Chambre des communes. Ce sont précisement ces mêmes pressions qui nous incitent à considérer avec plus d'attention les modifications qui pourraient être apportées à la législation sur les institutions financières et à leur réglementation.

Nous croyons fermement que la réforme de l'assurance-dépôts doit être placée au tout premier rang. Au cours des récentes années, nous avons vu cette assurance-dépôts utilisée comme un instrument de politique sociale, tandis que l'on élargissait rétroactivement les limites de la couverture, pour éventuellement en arriver à une conventure intégrale. Ces pratiques ont sapé la discipline du marché au Canada, créant de ce fait une bonne partie des problèmes que nous connaissons actuellement.

[*Text*]

We believe that some form of co-insurance is fundamental to deposit insurance reform. We also believe that risk-related premiums should be considered. These measures would help restore market discipline, so vital to the stability of Canada's financial system.

The Canadian banking and financial system has always been highly respected. If that system is to continue to enjoy the confidence of all Canadians and the respect of our international trading partners, we must reform deposit insurance now. To restore market discipline fully, we must combine that reform with regulation, stronger corporate governance and widely-held ownership of financial institutions.

In our brief, we dealt extensively with the divestiture of financial institutions so that they would be widely-held in ownership, and that is the main purpose of the brief we submit to you today.

That concludes my opening statement, and we are now prepared to answer any questions you may have.

**The Chairman:** I think you made the point in your brief, Mr. Thompson, that, on this question, you fully support the submission that we received last week from the Canadian Bankers' Association.

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Godfrey:** I should like to discuss a fundamental matter, which you do not cover in your brief, which deals with the Canadian Deposit Insurance Corporation and who should be the boss. As far as the regulations are concerned, who should be responsible for an inspection? The green paper more or less indicates that it shoûld be the Canadian Deposit Insurance Corporation. The Canadian Bankers' Association favour the Inspector General of Banks. We also heard from the National Bank, who thought it should be the head of the Canadian Deposit Insurance Corporation, because he would go in with inspectors specially trained to evaluate and solve, whereas the Inspector General of Banks enforces the law and regulations. We had some discussion about whether or not the head of the Canadian Deposit Insurance Corporation could withdraw the insurance, which would be the equivalent of closing down the bank. He has the sole power in that respect.

I would like you to give us your opinion on that fairly fundamental issus.

**Mr. Thompson:** We support the CBA brief. We feel the inspection procedure should be carried out through the Inspector General's office. The present system of inspection has proven inadequate, in view of the evidence we have before us concerning the CCB. Therefore, we are in favour of enhancing the inspection procedure.

We feel that, if this matter were turned over to the Canadian Bankers' Association, for example, to prepare a brief as to the various steps which could be taken to strengthen the inspection procedure, we could come forward with some very sound recommendations. We are, of course, aware that the Inspector General's department is in the process of changing some of its methods of inspection. It needs to increase the size

[*Traduction*]

Nous croyons qu'une certaine formule de coassurance est essentielle à la réforme de l'assurance. Nous croyons aussi qu'il faudrait songer à établir les primes en fonction du risque. Ces mesures serviraient à restaurer la discipline du marché, qui est si nécessaire à la stabilité du système financier du Canada.

Le système bancaire et financier du Canada a toujours été hautement considéré. S'il doit conserver la confiance de tous les Canadiens et le respect de nos associés commerciaux internationaux, il nous faut réformer dès maintenant l'assurance-dépôts. Pour restaurer complètement la discipline du marché, il nous faut assortir cette réforme d'une réglementation, d'une surveillance plus étroite des sociétés et d'institutions financières qui doivent être maintenues ouvertes.

Dans notre mémoire, nous avons parlé abondamment des institutions financières qui doivent veiller à ce que leurs actions deviennent publiques et c'est là le principal objet du mémoire que nous vous soumettons aujourd'hui.

Ainsi se termine ma déclaration et nous sommes disposés à répondre à vos questions.

**Le président:** Dans votre mémoire, vous avez dit je crois, monsieur Thompson, que sur ce point, vous appuyez entièrement le mémoire que nous a fait parvenir la semaine passée l'Association canadienne des banquiers.

**M. Thompson:** En effet.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a une question fondamentale dont je voudrais vous parler, et dont ne parle pas votre mémoire qui porte sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et sur la question de savoir qui devrait prendre les décisions. Au sujet de la réglementation, qui serait responsable de l'inspection? Le Livre vert laisse entendre plus ou moins que ce devrait être la Société d'assurance-dépôts du Canada. L'Association canadienne des banquiers préfèrerait que ce soit l'inspecteur général des banques. La Banque Nationale opterait pour le chef de la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui dispose d'inspecteurs spécialement formés pour analyser et résoudre les problèmes, tandis que l'inspecteur général des banques voit à l'application de la loi et du règlement. Nous avons discuté un peu pour savoir si le chef de la Société d'assurance-dépôts du Canada pouvait ou non annuler l'assurancé dépôts, ce qui équivaudrait à fermer une banque. Il est seul à pouvoir agir en ce sens.

J'aimerais connaître votre façon de penser sur ce point essentiel.

**M. Thompson:** Nous appuyons le mémoire de l'Association canadienne des banquiers. Nous trouvons que l'inspection incombe au bureau de l'inspecteur général. L'insuffisance du système d'inspection actuel est démontrée par la situation dans laquelle la CCB se trouve actuellement. Nous sommes donc en faveur de resserrer la procédure d'inspection.

Nous croyons qu'en demandant à l'Association canadienne des banquiers de nous rédiger un mémoire sur les divers moyens propres à resserrer la procédure d'inspection, nous obtiendrions de très sages recommandations. Sans doute, nous savons que le ministère de l'inspecteur général modifie actuellement quelques-unes de ses méthodes d'inspection. Il lui faut ajouter à son personnel. Avec l'augmentation rapide du nom-

[*Text*]

of its staff. With the rapid growth in the number of banks that has occurred in Canada in the last decade plus, of course, the deposit insurance which has allowed new banks to grow far faster than they should have, because they did not have any funding problems, the market discipline has caused them, perhaps, to be under pressure to be a little more free in some of their asset allocations than they should have been.

There is no question that there has been a change in the market and there needs to be a change in the inspection procedures.

**Senator Godfrey:** Do you think it should be the Inspector General?

**Mr. Thompson:** I think it should be the Inspector General.

**Senator Godfrey:** Who should have the ultimate power to withdraw the insurance? Should that be solely the head of the CDIC?

**Mr. Thompson:** No, I think that the Inspector General has to declare the bank either solvent or otherwise and has to put restrictions on management that fit the inspection report that he prepares. I think that the Inspector General's department is in a far better position to execute that kind of discipline on the banks than is the CDIC.

The CDIC could have a secondary role to play, but I do not see it undertaking the same kind of inspections. I would hope that the CDIC would have access to the Inspector General's reports. I think that the boards of directors of banks should receive the Inspector General's reports, which they do not receive. There could be room for co-operation, but I do not see building up a duplicate facility. It would be too expensive and unnecessary.

I think we are all in agreement that the present situation has to undergo some change. The pendulum had swung way over on one side because there was a small number of very well run banks and we had no problems. Now the pendulum has started to swing over to more regulation, and I think we should be careful that we do not move that pendulum all the way over to the opposite side.

**Mr. A. Charles Baillie, Executive Vice-President, Investments, Toronto-Dominion Bank:** The CBA brief addressed this point, although it is a difficult one, and in there we ended up saying that the CDIC should have the power to withdraw insurance. We tried to come up with some intermediary or lesser powers, but we were afraid of what Mr. Thompson was talking about, the matter of duplicating regulations. So we stayed with the idea that any information necessary could be withdrawn from the Inspector General's office and, if it was thought that further information was necessary, the CDIC could induce the Inspector General to do some further investigations. By doing that, it would not be necessary to have an inspection staff in the CDIC.

**Senator Godfrey:** You do not envisage the CDIC with a large inspection staff, then? It would rely on the Inspector General?

[*Traduction*]

bre de banque que le Canada a connue au cours de la dernière décennie, le développement trop rapide que l'assurance-dépôts a permis aux nouvelles banques, parce qu'elles n'avaient aucune difficulté de financement, les pressions causées par la discipline du marché les a peut-être incitées à se montrer un peu plus libres dans l'allocation de leur actif qu'elles auraient dû l'être.

Il n'y a aucun doute que la structure du marché a évolué et qu'une modification des procédures d'inspection s'impose.

**Le sénateur Godfrey:** Croyez-vous que ce devrait être l'inspecteur général?

**M. Thompson:** Je crois que ce devrait être l'inspecteur général.

**Le sénateur Godfrey:** Qui aurait, ultimement, le pouvoir d'annuler l'assurance dépôts? Le chef de la SADC?

**M. Thompson:** Non, l'inspecteur général doit, je crois, déclarer la banque insolvable et imposer à la direction les restrictions dictées par son rapport. Je crois que le bureau de l'inspecteur général est bien plus en mesure que la SADC d'imposer aux banques une discipline de ce genre.

La SADC pourrait avoir un rôle secondaire à jouer, mais je ne la vois pas s'acquitter des mêmes procédures d'inspection. Je souhaiterais par contre que la SADC ait accès aux rapports de l'inspecteur général. Je crois que les conseils de direction des banques devraient recevoir les rapports de l'inspecteur général, ce qui n'est pas le cas présentement. Il pourrait y avoir une certaine coopération, mais je verrais d'un mauvais œil que l'on fasse double emploi d'une procédure, ce qui serait à la fois onéreux et futile.

Nous convenons tous que la situation actuelle doit changer. On a fait osciller le pendule dans un sens parce qu'il existait un petit nombre de banques bien gérées et que nous n'éprouvions aucune difficulté. Maintenant, la tendance est vers une réglementation plus serrée et nous devons veiller à ne pas faire balancer le pendule dans le sens contraire.

**M. A. Charles Baillie, vice-président exécutif, Investissements, Banque Toronto-Dominion:** Le mémoire de l'ACB portait sur cette question difficile et on finit par y conclure que la SADC devrait avoir le pouvoir d'annuler l'assurance-dépôts. Nous avons essayé d'établir certains pouvoirs moindres ou intermédiaires, mais nous redoutions ce dont M. Thompson parlait tout à l'heure, c'est-à-dire une réglementation qui ferait double emploi. Nous avons donc convenu que toute information nécessaire pourrait être obtenue du bureau de l'inspecteur général à qui, la SADC pourrait demander, le cas échéant, de faire des recherches plus poussées. Ainsi, il ne serait nécessaire pour la SADC d'avoir un personnel d'inspection.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne voyez donc pas la SADC dotée d'un important personnel d'inspection? Elle s'en remettrait à l'inspecteur général?

[*Text*]

**Mr. Thompson:** Right. It is difficult enough a challenge to put together a high quality inspection staff, and that challenge would only be compounded if you tried to have two such staffs.

**Senator Godfrey:** Essentially, therefore, you do not think that the head of the CDIC should have unilateral power?

**Mr. Thompson:** No, but he would have access to the Inspector General's reports. I suppose the one thing we have to be sure of is that independent, reasonable business decisions are being made, and a second opinion certainly never brings about too much trouble.

**Senator Godfrey:** Why could it not be a co-operative effort with the Inspector General?

**Mr. Thompson:** It could be a co-operative effort. That, from our point of view, is really not too important. What is really vital is to beef up the inspection procedure.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Did you feel this way before the failure of the Canadian Commercial Bank? If so, when did you make those feelings known?

**Mr. Thompson:** We really did not know what sort of inspection of the new banks was being conducted by the Inspector General. We assumed that it was different from the kind of inspection of a bank that had been in existence for 100 years—one that had stable management and for which elaborate inspection procedures had been tested over decades. It was only after the CCB collapsed that we became aware that the inspection procedure was not significantly different from that applied to our own banks, and that was a surprise to us.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Why should the inspections of the old banks be different from those of the new banks?

**Mr. Baillie:** It has taken us 100 years to build up assets of $1 billion. We did not have that almost uncontrolled growth experienced by the CCB, which, I believe, started in 1976 and had assets of $2.7 billion in very little time. Senator, we have been trying to understand why the situation would be different as between the two banks. One of the conclusions we came to is that our bank has been around for 130 years. When the auditors and inspectors from the Inspector General's department come into our banks, they can see that we are dealing with the same people and are doing things in roughly the same way as we did before; they can see a lot of continuity and a lot of history, so they can tell if we have changed our policies radically. We think that, perhaps, in the smaller banks, because there is no history, it would have been harder for an auditor or an inspector to judge one year's performance against that of a previous year.

**Mr. Thompson:** Just to supplement that answer, all of the customers of the bank were new, too.

[*Traduction*]

**M. Thompson:** C'est juste. Il est déjà assez difficile de rassembler un personnel d'inspection compétent sans avoir à doubler l'effectif.

**Le sénateur Godfrey:** En somme, vous ne trouvez pas que le chef de la SADC devrait disposer d'un pouvoir unilatéral?

**M. Thompson:** Non, mais il devrait avoir accès aux rapports de l'inspecteur général. A mon avis, nous devons veiller avant tout à ce que des décisions d'affaires raisonnables et indépendantes soient prises et il est toujours bon d'avoir un deuxième avis dans ce domaine.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi le travail ne pourrait-il pas se faire en coopération avec l'inspecteur général?

**M. Thompson:** Il le pourrait. Mais à notre avis, ce point est secondaire. L'important, c'est de resserrer la procédure d'inspection.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Étiez-vous de cet avis avant la faillite de la *Canadian Commercial Bank?* Dans l'affirmative, quand avez-vous fait connaître votre opinion?

**M. Thompson:** Nous ne savions pas vraiment quelle inspection l'inspecteur général effectuait dans la nouvelles banques. Nous supposions que les procédures différaient de celles qu'il utilisait pour les banques qui existaient depuis 100 ans déjà—dont la direction était stable et pour lesquelles les procédures d'inspection avaient subi l'épreuve de nombreuses décennies. Ce n'est qu'après la faillite de la CCB que nous avons compris que les procédures d'inspection n'étaient pas tellement différentes de celles qu'il appliquait à nos propres banques et nous en avons été très surpris.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Pourquoi les techniques d'inspection utilisées pour les anciennes banques devraient-elles différer de celles dont on se sert pour les nouvelles banques?

**M. Baillie:** Il nous a fallu 100 ans pour que nos avoirs atteignent un milliard de dollars. Nous n'avons pas connu cette croissance pratiquement non contrôlée par la CCB, qui, je crois, a commencé en 1976 et qui lui a permis de se constituer des actifs de 2,7 milliards de dollars en très peu de temps. Sénateur, nous avons essayé de comprendre pourquoi la situation est différente entre les deux banques. Une des conclusions auxquelles nous en sommes arrivés, c'est que notre banque existe depuis 130 ans. Lorsque les vérificateurs et les inspecteurs du ministère de l'inspecteur général viennent visiter notre banque, ils peuvent voir que nous traitons avec les mêmes personnes et de la même façon que nous le faisions anciennement; ils constatent qu'il y a une grande continuité, beaucoup d'antécédents, de sorte qu'ils se rendent compte si nous avons changé nos politiques radicalement. Nous estimons que dans les plus petites banques peut-être, qui n'existent pas depuis très longtemps, il aurait été plus difficile pour un vérificateur ou un inspecteur de juger du rendement d'une année par rapport à une année précédente.

**M. Thompson:** Simplement pour compléter cette réponse, j'aimerais préciser que tous les clients de la banque étaient nouveaux également.

[*Text*]

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** What do you mean by saying they were new? They were new Canadians?

**Mr. Thompson:** No, they were new to the bank as customers.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** What bank?

**Mr. Thompson:** The CCB; the small new growth banks we are talking about.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I realize that.

**Mr. Thompson:** Yes, that is what I mean; they were new. It is always more difficult to audit accounts that are new to a bank than it is to audit accounts that have been doing business with a bank for many years.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Why is that?

**Mr. Thompson:** That is so because the high risks are always in the new accounts.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** That is not always the case.

**Mr. Thompson:** Not always, no; we are generalizing here, I quite agree.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** We in western Canada thought that, perhaps, the CCB was being more generous to western accounts than the old banks have been, but we might have been wrong; I guess we were.

**Mr. Thompson:** I think so. I think it has been proven that the way that bank got accounts was through being more generous on the credit. That, of course, is a dangerous procedure. If a bank starts to sell credit, the margins are so small that it really cannot afford any loss. The arithmetic in banking is interesting. For every $1 million loss, you need another $100 million in loans in order to service that loss, because the margin is only 1 per cent.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I am not suggesting that there is anything wrong with your attitude. I am just saying that it is different.

**Mr. Thompson:** It is easier to audit an old bank, one that has been doing roughly the same thing year after year, than it is to audit a new bank. I am not saying, however, that, over the long run, all banks should not be well audited. I agree that all banks—both big banks and small—should be well audited. We would welcome an increased level of audit by the Inspector General's office.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** For both new and old banks?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Godfrey:** On the question of different premiums for banks and trust companies, do you have any idea of the relative losses of both institutions? Do you know how much the premiums paid by the trust companies have covered the trust

[*Traduction*]

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Qu'entendez-vous par là? S'agissait-il de nouveaux Canadiens?

**M. Thompson:** Non, il s'agissait de nouveaux clients de la banque.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Quelle banque?

**M. Thompson:** La CCB; les petites et nouvelles banques en expansion dont nous parlons.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Je comprends bien.

**M. Thompson:** Oui, c'est d'elles que je parle; elles étaient nouvelles. Il est toujours plus difficile de vérifier les comptes qui sont nouveaux pour une banque que ce l'est pour une banque qui existe depuis de nombreuses années.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Pourquoi?

**M. Thompson:** C'est parce que les nouveaux comptes présentent toujours des risques élevés.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Ce n'est pas toujours le cas.

**M. Thompson:** Non pas toujours; nous faisons une généralisation ici, j'en conviens parfaitement.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Nous de l'Ouest du Canada nous avons cru que peut-être la CCB était plus généreuse pour les comptes de l'Ouest que les anciennes banques l'ont été, mais nous faisions peut-être erreur; J'imagine que c'était le cas.

**M. Thompson:** Je le pense. Il a été prouvé que les banques se sont attiré des comptes en accordant plus de crédit. C'est bien sûr une procédure dangereuse. Si une banque commence à vendre du crédit, les marges sont si étroites qu'elles ne peuvent réellement pas se permettre aucune perte. Le calcul des opérations bancaires est intéressant. Pour chaque million de perte, il faut ajouter 100 millions de prêts pour couvrir les frais de service de cette perte, parce que la marge n'est que de 1 p. 100.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Je ne veux pas insinuer que votre attitude est incorrecte. Je dis simplement qu'elle est différente.

**M. Thompson:** Il est plus facile de vérifier les comptes d'une ancienne banque, une banque qui a procédé à peu près de la même manière année après année, que ce l'est pour vérifier les comptes d'une nouvelle banque. Je ne dis pas, toutefois, qu'à long terme, les comptes de toutes les banques ne devraient pas être bien vérifiés. Je conviens que les comptes de toutes les banques, tant les grandes que les petites, devraient être bien vérifiés. Nous serions heureux si l'Inspecteur général intensifiait ses vérifications.

**Le sénateur Steuart (Prince-Albert-Duck Lake):** Des nouvelles et des anciennes banques?

**M. Thompson:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui a trait aux différences de prime pour les banques et les sociétés fiduciaires, avez-vous une idée des pertes relatives des deux institutions? Savez-vous combien de primes payées par les sociétés fiduciaires ont comblé les pertes de ces sociétés dans le passé par rapport à ce qui

[*Text*]

companies' losses in the past as opposed to how the banks have fared in that regard? Have you any ballpark figure at all?

**Mr. Thompson:** No. We are suggesting that for different risks there should be different premiums, not necessarily different institutions. In other words, some trust companies could pay the same premiums as some banks and *vice versa*. We are saying that, like most businesses, most insurance premiums are related to the risks involved. It is more difficult, in banking, to measure the risks that an institution is taking. I know of no jurisdiction that has moved into this area. However, I noted that the *Wall Street Journal* of last week indicated that the FDIC felt that they should go in this direction. What that would do is this: It would allow the Inspector General and the CDIC to work together to make a bank which was taking greater risks realize that it should pay for that.

The present system with deposit insurance is that an institution can get all the money it needs by paying one-eighth or one-quarter more. Therefore it can grow as fast as it wants, basically. Therefore the ones that are bent on taking higher risks grow much faster, because they can get all the money they want; whereas in banking, in previous generations, before deposit insurance, the big factor on how fast you could grow was how fast you could get deposits. You were primarily in business to protect depositors and look after them. You grew because you serviced the depositor; whereas these new institutions have tended to ignore the depositor and allocate credit just as fast as they could put it out, because they knew that they could always fund themselves by paying a little more.

So if you are going to have an under-capitalized institution growing quickly, taking on new accounts constantly, and lending at a higher rate because you were taking less security—marketing, in other words, a lower security—you should pay a different premium, because you are certainly putting the country and the insurance system at greater risk.

**Senator Kirby:** Perhaps you could expand on that. As I understood the comments of the Canadian Bankers' Association last week, they said they saw premiums being divided so that all banks would pay essentially the same premium rate and all trust companies would do the same. You seem to be suggesting, in fact, that the premiums would be more like a normal insurance premium in the sense that life insurance is related to one's age, health record, and so on. You seem to be suggesting that individual company premiums could be calculated on the basis of some measure of risk. That is somewhat different from my understanding of what the Bankers' Association said.

**Mr. Thompson:** It is impossible for an association to admit any differentiation.

[*Traduction*]

s'est produit pour les banques à cet égard? Avez-vous un chiffre global?

**M. Thompson:** Non. Nous estimons que les primes devraient varier selon le risque et qu'il ne faudrait pas nécessaisement s'adresser à des institutions différentes. Autrement dit, certaines sociétés de fiducie pourraient payer les mêmes primes que certaines banques et vice versa. Nous prétendons que comme la plupart des entreprises, la plupart des primes d'assurance sont fonction des risques en cause. Il est plus difficile pour une banque que pour une institution de mesurer ces risques. Je ne connais aucune compétence qui se soit engagée dans ce secteur. Toutefois, j'ai noté dans le *Wall Street Journal* de la semaine dernière que la FDIC jugeait bon de s'engager dans cette voie. Il en résulterait ce qui suit: L'inspecteur général et la SADC pourraient travailler conjointement pour amener une banque qui prend des risques plus considérables à se rendre compte qu'elle devrait en payer la note.

A l'heure actuelle dans le cas de l'assurance-dépôt, une institution peut obtenir tout l'argent dont elle a besoin en payant ⅛ ou ¼ de plus. Elle peut donc essentiellement grandir aussi vite qu'elle le veut. Par conséquent, celles qui sont portées à prendre des risques élevés prennent plus rapidement de l'expansion, parce qu'elles peuvent obtenir tout l'argent qu'elles veulent; tandis que pour les anciennes banques, celles qui existaient avant l'assurance-dépôt, la rapidité de leur expansion dépendait de la rapidité avec laquelle elles pouvaient obtenir des dépôts. Elles étaient principalement en affaires pour protéger les déposants et surveiller leurs intérêts. Elles grossissaient dans la mesure où elles étaient au service des déposants; mais maintenant, les nouvelles institutions ont plutôt tendance à faire fi du déposant et à accorder des crédits, aussi vite qu'elles peuvent se le permettre, parce qu'elles savent qu'elles peuvent toujours se financer en payant un peu plus.

Or, si vous voulez donner une expansion rapide à une institution sous-capitalisée, qui repose constamment sur la création de nouveaux comptes et sur des prêts à des taux plus élevés parce que vous les assortissez de moins de garanties—la commercialisation, autrement dit, d'une garantie inférieure—vous devriez payer une prime différente, parce qu'il est certain que vous représentez pour le pays et pour le système d'assurance un risque plus élevé.

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous être plus explicite. Si j'ai bien compris l'Association des banquiers canadiens la semaine dernière, les primes devraient être divisées de sorte que toutes les banques paieraient essentiellement le même taux de prime et toutes les sociétés de fiducie en feraient autant. Il semble que selon vous les primes devraient plutôt prendre la forme d'une prime d'assurance normale en ce sens que l'assurance-vie est fonction de l'âge d'une personne, de son dossier médical, etc. Vous semblez laisser entendre que les primes d'une société pourraient être calculées d'après un certain degré de risque. C'est légèrement différent de ce que j'avais cru comprendre de l'Association des banquiers.

**M. Thompson:** Il est impossible qu'une association admette une différenciation quelconque.

[*Text*]

**Senator Kirby:** I appreciate that. However, I would like you to comment on my perception. You are suggesting risks per individual institution; is that right?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Kirby:** If you look at the way that risks are normally calculated in the insurance business, you have a reasonable basis of experience. That is what actuarial tables do: they give you a reasonable basis of experience on which to calculated premiums. As I understand it, we were told last week that there had been only 16 cases where the CDIC had been called on to make payments. It seems to me that by any statistical measure that is too small an example from which to draw any meaningful data.

**Mr. Thompson:** And most of the payments were in the last two years.

**Senator Kirby:** So how do you actually get at the risk of such a problem?

**Mr. Thompson:** Of course, there are professional organizations that do rate banks and trust companies today. For example, there is Moody's, and Standard & Poor's. There are people in the marketplace doing that right now. We have a credit rating issued by Moody's. There is one factor that you could use.

Another factor you could use would be just the capital ratio—which, of course, is publicized and well known. The more capital you have per dollar in assets, obviously is one indication.

**Senator Kirby:** Is that an indication of risk or just an indication of the fact that you can invest large amounts of money in something like Dome? I am not sure why that is a measure of risk.

**Mr. Thompson:** We could argue about for a long time as to how you would determine the risk. Probably that is why most jurisdictions have shied away from it. On the other hand, we are very new to deposit insurance in the western world, and I believe that is the way it is going to go in the future, because clearly to have no differentiation in risk is causing a very difficult problem—because the money is flowing to the marginal operators.

**Senator Kirby:** I saw the article you referred to in the *Wall Street Journal*. Is the industry, either in this country or in the United States, doing research on this issue, to try to get a better handle on it? It would seem to be the fundamental issue in terms of what the premium rate ultimately is with the CDIC.

**Mr. Baillie:** We did a little bit at the Canadian Bankers' Association. We wanted to come to a fair system and we ended up with a system on loss experience rebates by industry class. Let us say that we used DBRS, or Moody's or Standard & Poor's ratings. It is not perfect but it is a lot better differentiation from what we have.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Je le comprends bien. Toutefois, j'aimerais que vous commentiez l'opinion que j'ai émise. Vous proposez que les risques soient calculés par institution n'est-ce pas?

**M. Thompson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Vous pouvez vous inspirer de la façon dont les risques sont normalement calculés dans les compagnies d'assurance. C'est ce que fait la vérification actuarielle: les tableaux qu'elle utilise donnent une base raisonnable qui sert à calculer les primes. Si je comprends bien, on nous a dit la semaine dernière que dans 16 cas seulement on avait eu recours à la SADC pour effectuer des paiements. Il me semble que du point de vue statistique cet exemple soit beaucoup trop minime pour que l'on puisse en tirer des données valables.

**M. Thompson:** Et la plupart des paiements ont été faits au cours des deux dernières années.

**Le sénateur Kirby:** Comment alors établissez-vous le risque que comporte un tel problème?

**M. Thompson:** Bien sûr, il existe des organismes professionnels qui évaluent les banques et les sociétés de fiducie aujourd'hui. On peut citer par exemple Moody et Standard and Poor's. Il existe déjà des gens dans le milieu des affaires qui font ce genre de travail. Moody publie des cotes de solvabilité. Voilà un facteur que vous pourriez utiliser.

Vous pourriez aussi vous servir du coefficient de capital—qui bien sûr est publié et bien connu. Il est évident que plus il y a de capital par dollar d'actif—

**Le sénateur Kirby:** Est-ce une indication du risque ou simplement une indication du fait qu'il est possible d'investir de vastes sommes d'argent dans un projet tel que Dome? Je ne comprends pas pourquoi cela constitue une évaluation du risque.

**M. Thompson:** Nous pourrions discuter très longtemps de la façon de déterminer le risque. C'est probablement pourquoi la plupart des juridictions s'en sont lavées les mains. Par ailleurs, nous connaissons très peu le phénomène de l'assurance-dépôts dans le monde occidental, et j'imagine que ce phénomène prendra de l'ampleur dans l'avenir, parce qu'il est certain que le fait de n'avoir aucune différenciation du risque engendre un très grave problème car, en effet, ce sont les entreprises marginales qui attirent l'argent.

**Le sénateur Kirby:** J'ai vu l'article du *Wall Street Journal* auquel vous avez fait allusion. Est-ce que l'industrie, soit au pays soit aux États-Unis, effectue de la recherche sur cette question pour essayer de mieux la cerner? Cela semblerait essentiel afin de pouvoir déterminer le taux de prime accordé par la SADC.

**M. Baillie:** Il s'est effectué un peu de recherche à l'Association canadienne des banquiers. Nous voulions trouver un système juste et nous avons finalement conçu un système de rabais pour les pertes occasionnées dans les différentes catégories d'industries. Disons que nous avons utilisé les cotes du DBRS, de Moody's et de Standard & Poor's. Cette différenciation est imparfaite mais elle vaut beaucoup mieux que celle que nous avons déjà.

[*Text*]

**Senator Kirby:** It is better than no differentiation at all.

**Mr. Baillie:** Yes. So I guess we came to the conclusion that we were better to have an imperfect system, one that was not quite fair, rather than one that was totally unfair. You people might decide that instead of using ratings you might use an amalgam of three things. From our point of view, we are thinking that anything is better than what we have, and perhaps in 10 years we can gradually make it fairer and better.

**Senator Kirby:** I appreciate that position.

**Mr. Thompson:** The problem with deposit insurance is that it is either nothing or insurance. The regulator is put in a terrible position. He either closes it down or he allows the insurance to continue. Under the rating system there would be degrees, there would be early warning signals; it would be a lot easier to make those decisions, to go from a triple A, to a double A, to an A, to a B plus; whereas now it is either all or nothing. I think regulators find it difficult. Political decisions become involved, and also regional considerations, and it is virtually impossible, until it is almost self-evident to withdraw it.

**Senator Godfrey:** I want to refer to an article in the Toronto *Star* last Thursday. It talks about the position of the trust companies. Are you familiar with that article? They held out to be paid something like $49 million.

**Mr. Thompson:** Canada Trust? Yes, I am aware of the article.

**Senator Godfrey:** It seems as if they got paid in full, ahead of the depositors.

**Mr. Thompson:** They were subordinated to the depositors. Because they played hard ball, they got paid in full, and the Canadian banks, who participated in the bail-out, were the only ones to lose any money, because everyone else was getting paid, including the foreign banks.

**Senator Godfrey:** If the bank had failed on the Monday, the trust companies would not have got a nickel.

**Mr. Thompson:** It would appear that they would not.

**Senator Godfrey:** And by holding the whole thing up, they forced all this money to be paid.

**Mr. Thompson:** That's right. Is the moral of the story that we should not co-operate with the government?

**Senator Godfrey:** I would say that the moral of the story is that trust companies played outrageously hard ball. That is my opinion.

**The Chairman:** Do you have a further question, senator?

**Senator Godfrey:** I'm going on to another subject.

**The Chairman:** Are you still on deposit insurance?

**Senator Godfrey:** Perhaps my question comes better under the green paper.

**Senator Kirby:** I have a couple of questions about the federal-provincial quagmire in which the financial services sector

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Qu'aucune différenciation du tout.

**M. Baillie:** Oui. J'imagine donc que nous en sommes venus à la conclusion qu'il valait mieux avoir un système imparfait, un système qui n'était pas tout à fait juste plutôt qu'un système totalement injuste. Vous pourriez décider messieurs d'utiliser au lieu de cotes un amalgame de trois choses. A notre avis, tout vaut beaucoup mieux que ce que nous avons à l'heure actuelle, et peut-être dans dix ans, nous pourrons progressivement rendre ce système plus juste et l'améliorer.

**Le sénateur Kirby:** Je vous comprends.

**M. Thompson:** Le problème que pose l'assurance-dépôt est qu'il faut ou bien accorder l'assurance ou rien. Ceux qui sont chargés de la régularisation se trouvent dans une fâcheuse position. Ou bien ils mettent fin à l'assurance ou bien ils l'autorisent à continuer. Sous le système de cotes, il y aurait des degrés, il y aurait des signaux d'alerte; il serait beaucoup plus facile de prendre ces décisions, de passer d'un triple A à un double A, à un B plus; tandis que maintenant c'est tout ou rien. Je pense que ceux qui sont chargés de la régularisation se trouvent dans l'embarras. Des décisions politiques entrent en jeu, et également des considérations régionales de sorte qu'il est pratiquement impossible, à moins que le besoin en soit presque évident, de retirer l'assurance.

**Le sénateur Godfrey:** Je tiens à mentionner un article paru dans le *Star* de Toronto jeudi dernier. On y traite de la position des sociétés de fiducie. Connaissez-vous cet article? Elles voulaient qu'on leur paie pratiquement 49 millions de dollars.

**M. Thompson:** Le *Canada Trust*? Oui, je suis au courant de l'article.

**Le sénateur Godfrey:** Il semble qu'elles ont été complètement payées, avant les déposants.

**M. Thompson:** Elles venaient après les déposants. Parce qu'elles se sont montrées très insistantes, elles ont reçu le plein paiement, et les banques canadiennes, qui s'étaient portées caution, ont été les seules à perdre de l'argent, parce que toutes les autres ont été payées, y compris les banques étrangères.

**Le sénateur Godfrey:** Si la banque avait échoué le lundi, les sociétés fiduciaires n'auraient pas reçu un liard.

**M. Thompson:** Il semblerait que c'eut été le cas.

**Le sénateur Godfrey:** Et en retardant ainsi les choses, tout cet argent a dû être payé.

**M. Thompson:** C'est juste. La morale de cette histoire est-elle que nous ne devrions pas collaborer avec le gouvernement?

**Le sénateur Godfrey:** D'après moi, la morale de cette histoire est que les sociétés fiduciaires ont joué un jeu outrancier. C'est ce que je pense.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, sénateur?

**Le sénateur Godfrey:** Je vais passer à un autre sujet.

**Le président:** Toujours au sujet de l'assurance-dépôt?

**Le sénateur Godfrey:** Il vaudrait peut-être mieux inscrire ma question sous le thème du Livre vert.

**Le sénateur Kirby:** J'ai une couple de questions à poser au sujet du fourbier dans lequel le secteur des services financiers

[*Text*]

finds itself. I would like some thoughts from you on what needs to be done to solve the situation. As I understand it, trust companies in Ontario are voluntarily insured under the CDIC—at least, most of them are. Yet the fact of the matter is that the trust companies in Ontario do not fall under federal jurisdiction at all. Is this likely to be a problem? If the federal government tries to use the CDIC, in some sense, to try to persuade "Ontario trust companies to do certain things", does that not leave the Ontario government in the position of having the option, in effect, of setting up its own insurance fund; and, if that is the case, what happens then?

**Mr. Thompson:** There is a good example that occured in the United States. Thirteen states had deposit insurance which was funded by state governments. In February of last year there was a massive run on the Ohio Savings and Loan Association which was insured by the State of Ohio. As a result, it became quite clear in the United States that no state was strong enough to support state deposit insurance. I think the same situation applies in Canada. The provinces are not strong enough individually to support deposit insurance. This is an ideal situation where the federal government can use its deposit insurance to gain control over provincially regulated financial institutions which, I think, would be of great benefit to this country.

**Senator Kirby:** Your first comment seems to imply some concern about the ability of, for example, the Caisse de Depot in Quebec where you have a single province running its own insurance fund to withstand a bad situation?

**Mr. Thompson:** I can only point to the problems they have had in the United States as examples because we have not had those problems here. But I think it is something that has to be reviewed seriously.

**Senator Kirby:** Your second comment seems to suggest that the federal government should use its leverage through the CDIC to exert influence in an area where it does not have legal jurisdiction. There are lots of examples of this. If you look at the history of medicare, you will see that that is exactly how it got started.

**Mr. Thompson:** That is right. It is everybody's opinion as to who has jurisdiction. One of the hangups we have here is defining "banking." If you ask the average man on the street, you will find that his bank is either a trust company, credit union, caisse populaire or bank. It is only the Bank Act which defines banks. The public does not know the difference. So the sooner we regulate this area in a uniform fashion the better off we will be, because it is all banking.

**Senator Kirby:** It seems to me that what you are really saying is that we need a uniform definition of banking that applies at both the federal and provincial levels of government covered under a common piece of legislation.

**Mr. Thompson:** I do not think that that proposal is practical. The best way to achieve it is through deposit insurance.

[*Traduction*]

se trouve. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ce qui doit être fait pour redresser cette situation. Si je comprends bien, les sociétés de fiducie ontariennes se sont volontairement assurées auprès de la SAAC—du moins, la plupart d'entre elles. Mais voilà, les sociétés de fiducie ontariennes ne relèvent absolument pas du gouvernement fédéral. Est-ce que cela peut poser un problème? Si le gouvernement fédéral essayait d'utiliser la SADC, d'une certaine façon, pour essayer de persuader les sociétés fiduciaires de l'Ontario de faire certaines choses, le gouvernement ontarien ne serait-il ainsi en mesure de constituer son propre fonds d'assurance; et, si tel était le cas, qu'arriverait-il alors?

**M. Thompson:** On peut en retrouver un bon exemple aux États-Unis. L'assurance-dépôt de 13 États était financée par les gouvernements d'État. En février de l'an dernier, il y a eu des retraits de fonds massifs de l'*Ohio Savings and Loan Association* qui était assurée par l'État de l'Ohio. En conséquence, il devint évident aux États-Unis qu'aucun État n'était suffisamment fort pour financer sa propre assurance-dépôt. Je pense que la même chose vaut au Canada. Les provinces ne sont pas suffisamment fortes individuellement pour financer leur assurance-dépôt. C'est une situation idéale pour le gouvernement fédéral car il peut utiliser son assurance-dépôt pour contrôler les institutions financières réglementées par les provinces ce qui, je pense, bénéficierait grandement au pays.

**Le sénateur Kirby:** Votre premier commentaire dénote une certaine préoccupation au sujet de la capacité, par exemple, de la caisse de dépôt du Québec de faire face à l'adversité, si chaque province dirigeait son propre fonds d'assurance.

**M. Thompson:** Je ne peux que signaler les problèmes expérimentés aux États-Unis à titre d'exemple, parce que nous n'avons pas eu ces problèmes ici. Mais j'estime que c'est un aspect qu'il faut examiner sérieusement.

**Le sénateur Kirby:** D'après vote second commentaire, le gouvernement fédéral devrait utiliser son influence par l'entremise de la SADC pour s'immiscer dans un domaine où il n'a pas légalement compétence. On peut trouver une foule d'exemples de ce genre de choses. Par exemple, dans l'histoire de l'assurance-maladie, on peut voir que c'est ainsi que les choses ont commencé.

**M. Thompson:** C'est juste. Chacun peut décider à qui revient la compétence. Nous n'arrivons malheureusement pas ici à définir ce qu'est une «banque». Si vous demandez à l'homme de la rue, vous découvrirez que sa banque est soit une société de fiducie, une caisse de crédit, une caisse populaire ou une banque. On ne trouve que dans la loi les banques la définition des banques. Le public ignore la différence. Par conséquent, plus vite nous réglementerons ce domaine de façon uniforme mieux cela vaudra parce qu'il s'agit dans chaque cas de banques.

**Le sénateur Kirby:** Il me semble que vous voulez dire en fait que nous avons besoin d'une définition générale des banques qui s'applique à la fois aux niveaux fédéral et provinciaux de gouvernement et qui soit assujettie à une seule loi?

**M. Thompson:** Je ne pense pas que ce soit une proposition pratique. Il vaudrait mieux procéder par l'assurance-dépôt.

[*Text*]

**Senator Kirby:** And to get the provinces to sign up?

**Mr. Thompson:** Right. It would be a compromise, as all things are in Canada.

**Senator Kirby:** Some provinces may view it as a loss of jurisdiction. You raised the question of the need for a common regulatory authority. If we accept your proposal, how would the authority be divided between the Inspector General of Banks, the Superintendent of Insurance, the CDIC and so on? Nobody has fleshed out in any great detail the kind of regulatory scheme you are suggesting. Does anybody have a proposal on who would be responsible for doing what?

**Mr. Thompson:** In our discussions today we are suggesting that the Inspector General's office be responsible for inspecting an institution that received CDIC insurance coverage.

**Senator Kirby:** And you would further suggest that all the trust companies—

**Mr. Thompson:** Who wish to have CDIC insurance coverage would be inspected by the Inspector General of Banks.

**Senator Kirby:** And there would no longer be provincial insurance pools?

**Mr. Thompson:** My opinion is that the provinces would be glad to get rid of this inspection and regulatory obligation because it is clear, even in the major provinces such as Ontario, that they are having a great deal of difficulty performing the function. It gets mixed up with politics and it is a difficult problem.

**Mr. Robert J. McGavin, Vice-President, Public Affairs, Toronto-Dominion Bank:** At a minimum, the CDIC should have the right to say whether or not an inspector or agency is qualified. In terms of provincial inspections, where some of the problems seem to have arisen, the inspectors would have to meet the approval of the office of the Inspector General of Banks.

**Senator Kirby:** Under your proposal would the provinces have the right to appoint members to the board of CDIC, or do you see them simply handing the problem over to the federal government?

**Mr. Thompson:** I guess the board of CDIC would be like any other board in its makeup. If you were appointed you would have to act in the best interests of CDIC. As to where the responsible people come from, I think it is a minor problem. Certainly, if they were going to insure provincial institutions there should be representation from the provinces.

**Mr. McGavin:** On your question of why a province would opt into this proposal, I would think that since the banks are federal and the biggest contributors to the CDIC or any insurance scheme, it would be attractive for most provinces to participate simply to cut the cost of carrying insurance.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Et amener les provinces à y adhérer?

**M. Thompson:** Ce serait un compromis, comme tout le reste au Canada.

**Le sénateur Kirby:** Certaines provinces y verront peut-être une perte de jurisdiction. Vous avez dit qu'il était nécessaire que nous ayons une autorité réglementaire commune. Si nous acceptons notre proposition, comment cette autorité serait-elle divisée entre l'inspecteur général des banques, le surintendant des assurances, la SADC etc.? Personne n'a vraiment détaillé le genre de schème de réglementation que vous proposez. Quelqu'un a-t-il une proposition à donner sur la personne qui en serait chargée?

**M. Thompson:** Dans nos discussions d'aujourd'hui, nous proposons que l'inspecteur général soit chargé d'inspecter une institution qui a reçu la couverture d'assurance de la SADC.

**Le sénateur Kirby:** Et vous ajoutez que toutes les sociétés de fiducie—

**M. Thompson:** Qui souhaitent obtenir la protection de la SADC devrait faire l'objet d'une vérification du Bureau de l'Inspecteur général des banques.

**Le sénateur Kirby:** Et il n'y aurait plus de régies d'assurance provinciales?

**M. Thompson:** Je pense que les provinces seraient contentes de se débarrasser de cette responsabilité d'inspection et de réglementation parce qu'il est clair, même dans les principales provinces comme l'Ontario, qu'elles ont beaucoup de difficulté à s'en acquitter. C'est une question à la fois très politique et très délicate.

**M. Robert J. McGavin, vice-président, Affaires publiques, Banque Toronto-Dominion:** A tout le moins, la SADC devrait avoir le droit de décider de la compétence d'un inspecteur ou d'un organisme. Dans le cas des inspections provinciales, qui semblent poser certains problèmes, les inspecteurs devraient recevoir l'approbation du Bureau de l'Inspecteur général des banques.

**Le sénateur Kirby:** En vertu de votre proposition, les provinces auraient-elles le droit de nommer des membres au conseil d'administration de la SADC, ou si elles se débarrasseraient tout simplement du problème aux mains du gouvernement fédéral?

**M. Thompson:** Je suppose que la composition du conseil d'administration de SADC serait comme celle de n'importe quel autre conseil du genre. Toute personne nommée à ce conseil devrait agir dans les meilleurs intérêts de la SADC. La provenance des membres de ce conseil serait donc, à mon avis, secondaire. Mais il est certain que si la SADC doit assurer des institutions provinciales, elle devra compter des représentants provinciaux dans son conseil d'administration.

**M. McGavin:** Au sujet de votre question sur les motifs qui pourraient inciter une province à souscrire à cette proposition, je vous dirais qu'étant donné que les banques relèvent du gouvernement fédéral et sont les plus importantes cotisantes à la SADC oui à toute autre société d'assurance, il serait tentant pour la plupart des provinces d'adhérer à cette proposition sim-

[*Text*]

**Senator Kirby:** There have been a number of programs carried out in Canada in which a degree of centralization would have been more efficient, but the provinces have still not opted to follow along—for reasons that have nothing to do with efficiency and a lot to do with politics.

**The Chairman:** Senator Kirby, for the record, counsel suggests that when you referred earlier to the Quebec body you called it the Caisse de Depot. Perhaps you meant to refer to the Regie de L'Assurance-Depot.

**Senator Kirby:** Yes. Sorry.

**Senator Olson:** I would like to follow up on some of the discussions we had with the Canadian Bankers' Association when it appeared before this committee with respect to the matter of self-regulation. They referred to an internal council of financial institutions that would be able to see some of the signals very early as to whether or not an institution was making loans that were up to standard and so on. Do you believe that there is a need for some provision in the legislation to carry out this kind of exercise?

**Mr. Thompson:** It is very difficult for us, for example, to monitor a competitor. We have our views but when we express them in private to regulators they are usually deemed to be prejudiced views. Of course, in our business most of the information between a bank and its customer is confidential, so you never know the entire story. It is dangerous sometimes to make assumptions. I find it very unlikely that self regulation is practical. We would co-operate as we have in the past but a strong central inspection unit is the best way to go.

**Senator Olson:** The association suggested that if you were to report from time to time to a council, some of the early warning signals could be passed on to the CDIC and perhaps to the inspector general as well. But you say that such information is not passed on?

**Mr. Thompson:** Yes, we do pass such information on now, but it is not easy. Such information is only one factor and it cannot be the only factor, because we never know for sure what deal, for example, prompted a customer to leave us.

**Senator Olson:** I can certainly understand the difficulty that would arise if someone said something and it ever became public information.

**Mr. Thompson:** Yes, rumours in our business are dangerous.

**Senator Olson:** That is why I am wondering if you can help us to see what may come out of that discussion. It seems to me it would be extremely useful, on the one hand, and a disservice on the other hand not to provide for some early warning signal

[*Traduction*]

plement pour réduire les coûts inhérents à l'administration d'un régime d'assurance-dépôts.

**Le sénateur Kirby:** Il existe un certain nombre de programmes au Canada dont l'administration aurait gagné à être centralisée, mais les provinces s'y sont toujours opposées pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'efficacité mais qui sont beaucoup plus liées à la politique.

**Le président:** Sénateur Kirby, à titre de précision, il semble que lorsque vous avez fait référence un peu plus tôt à la régie québécoise, vous l'ayez appelé la Caisse de dépôt. Ne vouliez-vous pas plutôt parler de la Régie de l'assurance-dépôt?

**Le sénateur Kirby:** Oui, je m'excuse.

**Le sénateur Olson:** J'aimerais reprendre certains des points discutés avec les représentants de l'Association des banquiers canadiens, lorsque ceux-ci ont comparu devant le Comité au sujet de la question de l'auto-réglementation. Il avait alors été question d'un conseil interne d'institutions financières qui serait en mesure de déceler très rapidement certains des signes avant-coureurs permettant de déterminer si une institution effectue ou non des prêts qui sont supérieurs aux normes, etc. Croyez-vous que la loi devrait prévoir une disposition à cet effet?

**M. Thompson:** Il nous est très difficile, par exemple, de surveiller un concurrent. Nous avons notre opinion, mais lorsque nous en faisons part en privé aux autorités réglementaires, elle est habituellement considérée comme biaisée. Dans notre milieu, la plupart des renseignements échangés entre une banque et son client sont évidemment confidentiels, vous ne savez donc jamais toute l'histoire. Il est dangereux parfois de faire des suppositions. Il me semble très peu probable que l'auto-réglementation soit une solution viable. Nous sommes bien sûr prêts à collaborer comme nous l'avons fait par le passé, mais le mieux serait à mon avis, de créer un organisme d'inspection central doté d'un mandat précis.

**Le sénateur Olson:** L'Association est d'avis que si vous devez faire rapport périodiquement à un conseil, il sera plus facile de déceler les premiers signes avant-coureurs de danger et d'en informer la SADC et peut-être aussi l'Inspecteur général. Mais vous semblez dire que ce genre de renseignement ne peut être communiqué?

**M. Thompson:** Nous communiquons effectivement ce genre de renseignement à l'heure actuelle, mais cela n'est pas facile. Ces signes ne sont pas les seuls facteurs à prendre en considération, car nous ne savons jamais avec certitude à quel moment un client va, par exemple, décider d'aller faire affaire avec une autre banque.

**Le sénateur Olson:** Je peux facilement imaginer ce qui se produirait si quelqu'un divulguait un renseignement qui viendrait à être rendu public.

**M. Thompson:** En effet, les rumeurs sont dangereuses dans notre milieu.

**Le sénateur Olson:** C'est pourquoi je me demande si vous pouvez nous aider à voir clair dans cette discussion, parce qu'il me semble qu'il pourrait être, d'une part, extrêmement utile et, d'autre part, tout à fait contre-indiqué pour les personnes qui

[*Text*]

by the people who get the signals at an early stage by the transfer of loans and that sort of thing. The reason I am asking these questions that, in keeping with the risks and the danger that you have just alluded to, we should perhaps hear what kind of structures we should set up, either with legislation or informally, to make the best use of these early warning signals.

**Mr. Thompson:** There is no question that the Inspector General's office receives information from many sources that he must filter into his decision-making process. First of all, in terms of the way he spends his time and secondly how he investigates those rumours. On the other hand, the judgment that the Inspector General brings to bear is crucial, as it is in any other business function that anybody performs. What comes from the industry is one of the networks that will be important to him, and I am sure we will all co-operate—and have in the past co-operated—in providing information. However, I find it difficult to think that that is a high priority. I think the most important thing is to have the number of people in place who can conduct an on-the-spot inspection in a professional manner.

**Senator Olson:** Is that the major deficiency now?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Olson:** In other words, from the recent experience, the early warning signals were there, but they could not do the second check?

**Mr. Thompson:** That is exactly right; they could not do the second check, so they never knew whether or not there were rumours.

**Senator Olson:** Thank you very much.

**Senator Simard:** Mr. Thompson, you said that you were in favour of the co-insurance recommendation in the Wyman report. Are you in favour of co-insurance for all types and sizes of deposits?

**Mr. Thompson:** The CBA brief, I believe, had full insurance up to $20,000. You can make an argument to have co-insurance under $20,000, certainly as to the interest, for example, but perhaps not on any principal. If it were my personal choice, I would probably go with some sort of co-insurance right from the beginning. However, I think the compromise is a reasonable one that the $20,000 level is where co-insurance would take effect.

**Senator Simard:** Sir, you referred several times to the need to beef-up inspection procedures, if I may use your own words. Who would determine the degree of "beefing-up"? Would it be the Inspector General? What is wrong with the accounting profession?

It seems to me that last week we heard a reflection made here that some people say there are some other terms—for example, that it should be centred around the deposit insurance. According to some people, the Inspector General and his staff are not qualified to do these audits, and as far as I am

[*Traduction*]

décèlent certains des premiers signes avant-coureurs de danger, comme par exemple des transferts de prêts et des transactions du genre, de communiquer ces renseignements. Si je pose ces questions, c'est que je me demande s'il n'y aurait pas moyen, tout en tenant compte des risques et des dangers auxquels vous avez fait allusion, d'établir une structure, officielle ou non, qui permette de faire la meilleure utilisation possible de ces premiers signes de danger.

**M. Thompson:** Il n'y a pas de doute que le Bureau de l'Inspecteur général reçoit des renseignements de diverses sources qu'il doit lui-même filtrer avant de prendre une décision. Il faut d'abord se demander la façon dont il procède pour enquêter sur ces rumeurs. Par ailleurs, le jugement rendu par l'Inspecteur général est crucial, comme l'est toute autre décision rendue par un organisme du genre. Le milieu bancaire est l'une de ses principales sources d'information et, à cet égard, je suis sûr que nous sommes tous prêts à collaborer comme nous l'avons fait par le passé. Toutefois, je ne pense pas que ce soit là où il faille mettre l'accent. Le plus important, à mon avis, c'est de pouvoir compter sur un certain nombre de personnes capables d'effectuer une vérification sur place de façon professionnelle.

**Le sénateur Olson:** Est-ce actuellement la principale lacune?

**M. Thompson:** Oui.

**Le sénateur Olson:** En d'autres termes, les récents événements montrent que les premiers signes avant-coureurs de danger étaient bel et bien là, mais que leur existence n'a pas été contre-vérifiée?

**M. Thompson:** C'est exact. Sans cette contre-vérification, personne n'a jamais pu dire s'il s'agissait ou non de rumeurs.

**Le sénateur Olson:** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Simard:** Monsieur Thompson, vous dites que vous êtes en faveur de la recommandation du rapport Wyman concernant le risque partagé. Êtes-vous en faveur de cette formule pour tous les types et tous les montants de dépôts?

**M. Thompson:** Le mémoire de l'ABC propose que les dépôts soient entièrement assurés jusqu'à concurrence de 20 000 $. Vous pouvez, par exemple, invoquer le taux d'intérêt en faveur de l'adoption de la formule du risque partagé pour les dépôts inférieurs à 20 000 $. Personnellement, je préconiserais probablement l'application d'une formule quelconque de risque partagé dès le début. Je crois cependant que le seuil de 20 000 $ proposé est un compromis acceptable.

**Le sénateur Simard:** Monsieur, vous avez fait mention à plusieurs reprises de la nécessité de «raffermir», si je peux me permettre de reprendre vos propres termes, la procédure de vérification. Qui va décider jusqu'où il faut aller dans cette direction? L'Inspecteur général? Pourquoi pas les firmes comptables?

Il me semble que la semaine dernière, nous avons entendu une réflexion voulant qu'il existe peut-être d'autres façons de procéder. Par exemple, la vérification devrait être centralisée autour de l'Assurance-dépôts. En fait, selon certains, l'Inspecteur général et son personnel n'ont pas plus que d'autres les

[*Text*]

concerned, it was a reflection on not only the internal audit but the external auditors as well. Who, then, do you suppose is at fault and what needs to be beefed-up?

**Mr. Thompson:** The banks have had recent discussions with the Inspector General and we have agreed that we would second some of our experienced credit and inspection people to his staff in order to beef-up—and I think that is a good term—the inspection staff of the Inspector General's office. Discussions on this are on-going right at the moment, because I think it is clear to all of us in the community that this is the most important single thing that we can make a start on right away.

We can second people for two years under the government-private sector lend-lease program that is in place. We could also temporarily, for a matter of weeks if necessary, augment the staff through people who would sign a note of confidence and allegiance to the Inspector General's office and then come back to our institutions after the special assignment was finished. The Inspector General's office could acquire similar people from the major auditing firms in this country. It is not an insurmountable problem. It really requires a decision, and it could be done and put in place effectively and very quickly, and, certainly, our recommendation to the government is that they commence that procedure right away.

**Senator Simard:** Did I hear you say earlier that there was a shortage of staff in the Inspector General's office?

**Mr. Thompson:** Yes, I did say that.

**Senator Simard:** Do you mean to say that they have not been able to convince the government that they should have more staff?

**Mr. Thompson:** Hind-sight, senator, is wonderful. I think we all recognize that we have a problem; the problem became evident and now everybody wants to correct it as quickly as possible. Those are the things that we have learned out of this failure that will benefit us in the years ahead. It would be nice if we could have anticipated these problems and moved earlier, but we did not. I do not mean to say here that the Inspector General is the only one to blame, because he is not by any means. We are all to blame because we did not foresee the problems. In fact, if I had to put the blame on anyone, I would put it on deposit insurance, because deposit insurance created the climate, as I mentioned earlier, which allowed these new institutions to grow as fast as they wanted to grow. That created, therefore, a whole new environment, whether it was in the trust company business or in the banking business. An interesting question is: Why did entrepreneurs want to acquire trust company licences? Because it was a great way to leverage a few hundred thousand dollars or a million dollars of their personal money into control of billions of dollars worth of assets.

**Senator Simard:** Has the Toronto Dominion Bank ever raised publicly the concern that perhaps some of these new

[*Traduction*]

compétences voulues pour effectuer ces vérifications. D'après ce que j'ai pu comprendre, cette remarque visait non seulement les vérifications internes mais aussi celles faites à l'extérieur. D'après vous, qui donc est en faute et que faut-il raffermir?

**M. Thompson:** Nous avons eu récemment des entretiens avec l'Inspecteur général et nous avons convenu de détacher certains de nos spécialistes en crédit et en vérification auprès du Bureau de l'Inspecteur général pour seconder son personnel. Des discussions à ce sujet sont en cours actuellement, parce qu'il est clair pour chacun d'entre nous dans le milieu que c'est la démarche la plus urgente à faire en ce moment.

Nous pouvons détacher ces personnes pour deux ans en vertu de l'accord sur le prêt de personnel conclu entre le gouvernement et le secteur privé. Nous pouvons aussi détacher temporairement—pour quelques semaines s'il le faut—du personnel. Les personnes désignées devront toutefois signifier par écrit leur allégeance au Bureau de l'Inspecteur général avant de revenir à l'emploi de nos institutions au terme de leur affectation spéciale. Le Bureau de l'Inspecteur général peut, de la même façon, obtenir du personnel auprès des principales firmes de vérification du pays. Ce n'est pas un problème insurmontable, mais il faut prendre une décision pour que l'infrastructure nécessaire soit mise en place dans les plus brefs délais. Pour notre part, nous recommandons fortement au gouvernement d'amorcer immédiatement des démarches en ce sens.

**Le sénateur Simard:** Vous avez bien dit tantôt que le personnel du Bureau de l'Inspecteur général était insuffisant?

**M. Thompson:** C'est exact.

**Le sénateur Simard:** Voulez-vous dire que l'Inspecteur général n'a pas réussi à convaincre le gouvernement qu'il avait besoin de plus de personnel?

**M. Thompson:** C'est trop facile de faire ce genre d'affirmation après coup. Je pense, monsieur le sénateur, que nous reconnaissons tous qu'il y a un problème et que nous sommes tous désireux d'y remédier le plus rapidement possible. Cette faillite nous a donné une leçon qui nous profitera pour les années à venir. Ça aurait été bien, si nous avions pu prévoir le coup et réagir avant qu'il ne soit trop tard, mais nous ne l'avons pas fait. Je ne veux pas insinuer ici que l'Inspecteur général soit le seul à blâmer, parce que ce n'est absolument pas le cas. Nous sommes tous à blâmer parce que nous n'avons pas su voir venir le danger. En fait, si j'avais à nommer un coupable, ce serait sûrement l'Assurance-dépôt, puisque c'est elle qui a permis, comme je l'ai mentionné plus tôt, à ces nouvelles institutions de prendre autant d'expansion. Cela a eu pour effet de créer un tout nouveau climat, à la fois chez les sociétés de fiducie et chez les banques. Pourquoi pensez-vous que les entrepreneurs veulent obtenir des licences de sociétés de fiducie? Parce que c'est une façon formidable d'investir quelques centaines de milliers ou de millions de dollars d'argent personnel pour contrôler des milliards de dollars de biens.

**Le sénateur Simard:** Est-ce que la Banque Toronto-Dominion s'est déjà élevée publiquement contre le danger que pou-

[*Text*]

banks were a danger to depositors or to anybody dealing with those companies or making deposits with those banks?

**Mr. Thompson:** I do not even know that I want to say that I agree with that statement unequivocally, because there is a market out there. There is no way that we can come out and say that any financial institution is at risk. Even if we had proof, we could not do it because it would cause a run on that institution if we were believed. The whole business is one of confidence. We have two examples now, the Northland Bank and the CCB, of banks that are out of existence; therefore it is possible to talk about them.

If we cannot learn from our mistakes we are in trouble. One of the major mistakes that we saw was the fact that they were allowed to grow so quickly. The fact that they had deposit insurance allowed that to happen. The confidence the deposit insurance gave the community allowed them to grow quickly.

If at any time during that period we had expressed publicly a concern, that would not have been responsible on our part because we had no proof. We had not inspected the banks, and we did not know what they were doing.

There were other conditions; there were the economic conditions in the arda in which they were operating. Perhaps they were a close second; perhaps they were not the primary reason for the problem.

I really did not think that we would get into the CCB/Northland situation during the meeting of this committee.

**Senator Godfrey:** I asked these questions only to help us with our recommendations.

**Mr. Thompson:** That is true. One cannot ignore that as a fact.

**Senator Godfrey:** I have a supplementary question.

**The Chairman:** Are you still on the subject of the Canada Deposit Insurance Corporation?

**Senator Godfrey:** Yes, Mr. Chairman.

You have said that the depositors had confidence in the institution because of the deposit insurance, yet sophisticated trust companies bought a great deal of subordinated debentures which were not guaranteed by anybody. So it was not just the small, innocent depositor relying on the deposit insurance, because there were these supposedly sophisticated financial institutions buying the debentures.

**Mr. Thompson:** You are quite right. As well as the banks keeping large amounts of money on deposit, there was general confidence in the total financial institution system in addition to the confidence brought about by the deposit insurance.

**The Chairman:** I now call upon Senator Hays.

[*Traduction*]

vaient représenter ces nouvelles banques pour les déposants ou toute personne transigeant avec elles?

**M. Thompson:** Je ne suis même pas sûr de pouvoir dire que je suis tout à fait d'accord avec cette affirmation. Vous savez, nous avons affaire ici à un marché. Nous ne pouvons donc nous permettre d'aller insinuer publiquement qu'une institution financière présente des risques. Même si nous avons des preuves, nous ne pouvons faire cela puisque nous provoquerions la ruine de cette institution si nous étions crus. Tout le marché bancaire repose sur la confiance. Nous avons actuellement deux exemples de banques qui ont cessé d'exister, en l'occurrence la Northland Bank et la CCB. Nous pouvons donc en parler en toute liberté.

Si nous ne pouvons apprendre de nos erreurs, nous sommes en mauvaise posture. Dans le cas qui nous occupe, l'une de nos principales erreurs a été de laisser ces banques prendre trop rapidement de l'expansion. La confiance que leur conférait l'assurance-dépôts leur a permis d'accroître très rapidement leur capital.

En aucun temps, au cours de cette période, nous n'avons fait part publiquement de nos inquiétudes. Cela n'aurait pas été responsable de notre part parce que nous n'avions pas de preuve. Ces banques n'avaient fait l'objet d'aucune vérification et nous ignorions tout de la nature de leurs transactions.

D'autres facteurs peuvent expliquer leur faillite. Par exemple, la conjoncture économique dans laquelle elles évoluaient. Mais peut-être n'est-ce pas là la principale raison de leur effondrement.

Je ne pensais vraiment pas que nous allions aborder la question de la Northland et de la CCB au cours de cette rencontre.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai voulu obtenir ces précisions pour nous faciliter la tâche au moment de la formulation de nos recommandations.

**M. Thompson:** Je suis bien conscient que vous ne pouvez faire abstraction de ce fait.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une autre question.

**Le président:** Porte-t-elle aussi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, monsieur le président.

Vous avez dit que les déposants faisaient confiance aux institutions à cause de l'assurance-dépôts. Pourtant, certaines sociétés de fiducie modernes achètent en grand nombre des débentures subordonnées qui ne sont garanties par personne. Ce n'est donc pas uniquement le petit déposant qui met sa confiance dans l'assurance-dépôts, puisque ces institutions financières supposément modernes achètent elles aussi des débentures.

**M. Thompson:** Vous avez raison, de la même façon que les banques gardent d'importants montants d'argent en dépôt. Il y a la confiance générale manifestée à l'égard de l'ensemble du système de fonctionnement d'une institution financière qui s'ajoute à la confiance conférée par l'assurance-dépôts.

**Le président:** Je donne maintenant la parole au sénateur Hays.

[*Text*]

**Senator Hays:** Thank you, Mr. Chairman. I have a supplementary question that does not follow directly on the deposit insurance, but arises out of the witness' comment that the premium differential charged to a mature financial institution for providing CDIC coverage and that charged to a new financial institution would be a good way of ensuring more prudent lending practices on the part of small lending institutions, with a mature institution perhaps not doing as much looking over its shoulder, if you will.

There are other things built into the system, as I understand it, which do differentiate between a mature financial institution and a new financial institution. An example of that relates to the amount of deposit moneys an institution can take as a function of its capital. The amount of money, of course, would lower the capital it could lend to any one borrower. My question is: Which is the most important?

We have talked about one thing, but it would be helpful if I had your views on a broader picture than just the premium differential as a means of ensuring more prudent lending practices on the part of small financial institutions.

**Mr. Thompson:** We need to be concerned about prudent lending practices on the part of all financial institutions, not just small institutions. The two you have mentioned, the capital leverage restraint and the concentration of assets of any one borrower in relation to capital, are certainly two very good ones. The other, of course, is profitability and return on equity, which is extremely important, because if one cannot make money, one cannot build up one's capital from internally-generated funds. In that regard, one is also in the difficult situation of not being able to take care of any loan losses one might have through unforeseen economic downturns, or accidents in the corporate or private sector that are unforeseen.

So I think profitability and efficiency of operation are extremely important.

Other factors that are equally important are the ability to fund and the nature of your depositors. If the depositors are all obtained from arm's length dealings through the rate alone, the market-place could turn quickly against you; on the other hand, if the deposit funding comes about because the institution has operated in a community and has provided service for a number of years to the depositors, the depositors are quite willing to forgive a temporary situation and the institution can continue to deal with its depositors because it is providing a great deal more than just the care of the depositors' money. So there are a great number of factors that come into this.

**Senator Hays:** Would you change any of the other ways that financial institutions are regulated; would you make the deposit-taking ratio to capital different? Is that part of the reason for the failure you have attributed to the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank? As I understood you, you said it was a bad signal sent to the depositors through the manner in which the CDIC handled the matter? Do they need changes?

[*Traduction*]

**Le sénateur Hays:** Je vous remercie, monsieur le président. J'ai une autre question qui n'a pas trait directement à l'assurance-dépôts, mais porte plutôt sur le commentaire du témoin selon lequel l'imposition d'un taux différent, selon la maturité de l'institution financière qui demande la protection de la SADC, constituerait une bonne façon d'inciter les petites institutions de prêt à une plus grande prudence, et de relâcher un peu la surveillance des institutions établies.

Si j'ai bien compris, il y a aussi d'autres facteurs qui différencient une institution financière établie d'une autre dont l'existence est récente. L'un de ces facteurs a trait au montant d'argent de dépôts qu'une institution peut prêter en fonction de son capital. Ce montant diminue, bien sûr, sa capacité de prêt. Ma question est la suivante: qu'est-ce qui est le plus important?

Nous n'avons parlé que d'un aspect, mais il serait peut-être intéressant que vous nous donniez une meilleure vue d'ensemble plutôt que de vous contenter d'affirmer l'imposition d'un taux différent constituerait un moyen d'inciter les petites institutions financières à une plus grande prudence en matière de politique de prêt.

**M. Thompson:** Il importe, bien sûr, que toutes les institutions financières, et non seulement les petites, adoptent des politiques de prêt prudentes. Les deux facteurs que vous avez mentionnés, en l'occurrence les restrictions imposées à l'égard du capital de liquidité et la concentration des biens d'un emprunteur en fonction du capital, sont certes importants. L'autre est évidemment la rentabilité du capital, qui est extrêmement importante puisque si vous ne pouvez faire fructifier votre argent, vous ne pouvez augmenter votre capital à même les fonds générés de l'intérieur. Si vous êtes dans cette situation, vous ne pouvez non plus subir de pertes de prêts attribuables à des revirements économiques inattendus ou à des accidents de parcours imprévisibles.

Donc, la rentabilité des transactions est extrêmement importante.

Une autre contrainte également importante est celle qui a trait à la capacité de se procurer des fonds et d'attirer des déposants. Si vos clients effectuent des dépôts uniquement en raison du taux d'intérêt que vous offrez, le marché peut rapidement se retourner contre vous. Par contre, si vos déposants vous font confiance parce que vous êtes une institution reconnue dans la collectivité et que vous leur offrez un service depuis de nombreuses années, ils vont être plus enclins à vous faire confiance malgré vos difficultés temporaires et vous pourrez continuer à transiger avec eux parce que vous faites plus que de vous occuper de leur argent. Il y a donc un tas de facteurs à prendre en considération.

**Le sénateur Hays:** Changeriez de quelque autre façon la réglementation des institutions financières? Par exemple, modifieriez-vous le coefficient de liquidité? Est-ce l'une des raisons auxquelles vous attribuez la faillite de la Canadian Commercial Bank et de la Northland Bank? Si je vous ai bien compris, vous avez dit que l'intervention de la SADC avait pu mettre la puce à l'oreille des déposants. Faut-il effectuer des changements?

[*Text*]

**Mr. Thompson:** We are talking about deposit insurance, and I certainly have over-emphasized deposit insurance in this role. I am glad you are giving me an opportunity to expand on some other things. For instance, in the Canadian Commercial Bank not a very high percentage of its deposits were actually in the insured category; the same applies to the Northland Bank.

There are many other factors. As to which is most important, I find it difficult to answer. I do not think that we need to change the capital ratio, which has moved down over the past several years to approximately 6 per cent capital. That has gradually been moved down. There may be plans in the regulators' minds to move that up, and, if that is the case, we certainly will not object, but one can only move that up slowly; one has to be practical about that.

We are basically keeping pace with the Americans and Western Europe in this area.

I have no specific recommendations to make regarding any changes in that area.

**Senator Hays:** A final question, Mr. Chairman. In response to a question put to you by Senator Kirby, you felt strongly that a uniform regulation of financial intermediaries, at least for banks and trust companies, would be very helpful. I hope I understood that correctly.

You talked about the Quebec deposit insurance. I assume the roles with respect to deposit insurance in Quebec are no different from those for CDIC coverage. In Alberta the government underwrote all CDIC coverage for trust companies. I think that is still the situation there, but I am not sure of the current status of that; however, one can see that the provinces are fairly ambitious for their own financial institutions, and I, for one, see great difficulty in having all governments in Canada reach an accord that would result in common regulation.

**Mr. Thompson:** I agree with that.

**Senator Hays:** Do you have any comment on how that can be achieved?

**Mr. Thompson:** I think that can be achieved on a voluntary basis, which is basically what happened in the United States. The American government gave the option to the states to enter into that arrangement, and the market-place is now making it almost mandatory that different states go in. That gets around the political problem.

I can see an offer being made by the federal government to allow any province to come in, with the federal government taking over the regulatory role.

**Senator Hays:** That is an offer they cannot refuse.

**Mr. Thompson:** I am sure that some of them will refuse that on the first round.

**The Chairman:** Thank you, Senator Hays.

Mr. Thompson, do you wish to press on with your remarks on the green paper, or would you like a short recess?

[*Traduction*]

**M. Thompson:** J'ai dû amplifier le rôle de l'assurance-dépôts et je suis heureux que vous me donniez l'occasion de préciser ma pensée. Par exemple, le pourcentage des dépôts assurés de la Canadian Commercial Bank n'était pas très élevé en réalité, et il en est de même pour la Northland Bank.

Il y a beaucoup d'autres facteurs, et il m'est difficile de dire lequel est le plus important. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier le cœfficient de liquidité. Celui-ci a été réduit graduellement ces dernières années pour finalement être fixé à environ 6 p. 100 du capital. Les autorités réglementaires ont peut-être maintenant l'intention de l'augmenter, et si cela est le cas, nous n'allons certainement pas nous opposer, à condition que cette augmentation tienne compte de la réalité et se fasse petit à petit.

Nous en sommes essentiellement au même stade que les États-Unis et l'Europe de l'Ouest dans ce domaine.

Je n'ai donc aucun changement précis à recommander à cet égard.

**Le sénateur Hays:** Une dernière question, monsieur le président. En réponse à une question posée par le sénateur Kirby, vous avez soutenu qu'il serait très utile de réglementer uniformément les intermédiaires financiers, au moins pour les banques et les sociétés de fiducie. J'espère que j'ai bien compris.

Vous avez parlé de la Société d'assurance-dépôts du Québec. Je présume que les rôles de cette société au Québec ne sont pas différents de ceux de la SADC. En Alberta, le gouvernement a garanti toute la portée de l'assurance de la SADC pour les sociétés de fiducie. Je crois qu'il le fait toujours, mais je n'en suis pas certain. De toute façon, on peut voir que les provinces tiennent à leurs institutions financières et j'estime, pour ma part, que tous les gouvernements du Canada auraient énormément de difficulté à conclure un accord qui donnerait lieu à une réglementation commune.

**M. Thompson:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Hays:** Avez-vous une idée de la façon dont on pourrait y arriver?

**M. Thompson:** Selon moi, on pourrait y arriver sur une base volontaire, comme aux États-Unis. Le gouvernement américain a donné à certains États la possibilité d'adhérer à un accord de ce type et les forces du marché obligent presque différents États à y adhérer maintenant. Cela permet de contourner le problème politique.

Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait offrir à toute province qui veut conclure un accord avec lui d'assumr le rôle de réglementation.

**Le sénateur Hays:** C'est une offre qu'elles ne pourraient refuser.

**M. Thompson:** Je suis sûr que certaines d'entre elles refuseront aussitôt.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Hays.

M. Thompson, voudriez-vous passer dès maintenant à vos commentaires sur le Livre vert ou aimeriez-vous que nous prenions une courte pause.

[*Text*]

**Mr. Thompson:** The remarks we would make on the green paper were contained in the opening statement. It was just at the very end, where I said that we agreed with the Canadian Bankers' Association brief on the green paper and our brief dealt primarily with one aspect, namely, that in the green paper it was assumed that divestiture of the closely held institutions was impractical. The whole thrust of our paper was that that is not correct but that it is a very practical thing to consider. It has been done before and it can be done again and the market is large enough to handle it easily. There are great benefits to Canadians to do that.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Thompson. Honourable senators have copies of that brief from the Toronto-Dominion Bank and I would invite them to address themselves to it in order to ask questions of the witnesses. Before recognizing one of the senators for that purpose, I should point out that we had invited the Canadian Imperial Bank of Commerce witnesses to be prepared to begin at 4 o'clock. We have only just completed the deposit insurance portion of our discussions with the present witnesses. The CIBC people are standing by. I do not want to rush anybody in this part of the discussion, but I thought you should have that information. Perhaps Senator Godfrey could begin.

**Senator Godfrey:** As far as I can see in the green paper they only have one argument in favour of the schedule "C" banks as opposed to increasing the powers of a trust company and that is that it is easier to regulate if they are dealt withy separately. What are your views on the question between a schedule "C" bank and possibly increasing the lending powers of trust companies?

**Mr. Thompson:** If you are going to do banking business, you should be a bank and regulate like a bank. Therefore, we would favour having banking business done by a bank, and if a trust company wants to be a bank it should become a bank. It would be a neat way for Canada to have regional banks. They could be trust companies first and then they could graduate, after a few decades of stability and proven management, and become banks. I think the present Bank Act would allow a trust company to change into a bank, much like IAC grew into a bank. That transition period would work. We are not in favour of trust companies getting banking powers unless we, in turn, can get trust company powers.

**Senator Godfrey:** What would be wrong with the approach of a trust company having a banking subsidiary, if that makes it easier to regulate? I recall in the old days that a trust company used to have mortgage company subsidiaries and the mortgage company made all the money. I remember one company made something like $3 million and the trust company made $200,000 a year. Why do they have to have a separate field?

**Mr. Thompson:** If the trust companies want to have a separate field, that is okay with us as long as we can have a separate field that is a trust company. We just want it to be fair. I

[*Traduction*]

**M. Thompson:** Nous avons commenté le Livre vert dans notre déclaration préliminaire. À la toute fin de cette déclaration, j'ai donc dit que nous étions d'accord avec le mémoire de l'Association des banquiers canadiens sur le Livre vert et que notre mémoire porte surtout sur un point de ce document, le fait que l'on considère peu pratique de se départir des institutions à capital fermé. Nous soutenons au contraire qu'il serait très utile de s'en départir. Cela a déjà été fait et peut encore être fait et le marché est suffisamment grand pour y pallier. Les Canadiens en tireraient d'énormes avantages.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Thompson. Les honorables sénateurs ont des exemplaires du mémoire présenté par la Banque Toronto-Dominion et je les invite à s'y pencher afin de poser ensuite des questions aux témoins. Avant d'accorder la parole à un des sénateurs, je voudrais signaler que nous avons demandé aux témoins de la Banque de commerce canadienne impériale d'être prêts à se joindre à nous à 16 heures. Nous venons juste de clore la question de l'assurance-dépôts avec les témoins ici présents. Les représentants de la BCCI attendent que nous voulions bien les accueillir. Je ne veux presser personne à ce moment-ci de la discussion, mais j'ai jugé bon de vous donner cette information. Peut-être pourriez-vous commencer sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** D'après ce que j'ai pu constater dans le Livre vert, ils n'ont qu'un seul argument en faveur de constituer des banques de l'Annexe C plutôt que d'étendre les pouvoirs d'une société de fiducie, à savoir qu'elles seraient plus faciles à contrôler. Quel est votre avis sur la question ou bien de constituer des banques de l'Annexe C ou bien d'étendre les pouvoirs de prêt des sociétés de fiducie?

**M. Thompson:** Pour exécuter des opérations bancaires, il convient d'être une banque et d'avoir les mêmes règlements qu'une banque. Nous estimons donc qu'il serait préférable que les opérations bancaires soient menées par des banques et que les sociétés de fiducie qui désirent se livrer à des opérations bancaires se constituent en banques. Ce serait un bon moyen pour le Canada d'avoir des banques régionales. Une institution peut, au départ, se constituer en société de fiducie et, après quelques décennies de stabilité et de bonne gestion, devenir une banque. Je crois que l'actuelle Loi sur les banques permettrait à une société de fiducie de devenir une banque comme l'IAC l'a fait. Cette période de transition serait utile. Nous ne sommes pas d'accord pour que les sociétés de fiducie soient dotées des pouvoirs des banques sans que nous soyons dotés des pouvoirs des sociétés de fiducie.

**Le sénateur Godfrey:** Serait-il acceptable qu'une société de fiducie ait une filiale bancaire, si cela facilitait la réglementation? Je me rappelle le temps où une société de fiducie avait des filiales de prêts hypothécaires qui faisaient alors tous les profits. Une société avait à ce moment-là des profits de l'ordre de 3 millions de dollars alors que la société de fiducie ne rapportait que 200 mille dollars par année. Pourquoi les sociétés de fiducie ne peuvent-elles pas avoir de filiales distinctes?

**M. Thompson:** Si les sociétés de fiducie veulent avoir des filiales distinctes, très bien, en autant que nous puissions avoir des filiales fiduciaires nous-mêmes. Nous voulons simplement

[*Text*]

can see some advantages though in having it within the single institution, because then you can bring the full credit of the whole institution to bear and you have diversity in your portfolio. Therefore, you have fewer risks in any one particular thing. There is no question of conflict of interest by comparison to separate institutions. If they are under common ownership and one regulator is looking after both under the same ownership, it is not that big a problem. You could set up a system of rules that the schedule "C" of a trust company would be pretty nearly as satisfactory as having the banking business done within the trust company.

**Senator Godfrey:** What worries me is that under the proposal you could let the schedule "C" bank go broke and the trust company could carry merrily on, whereas, if you had a wholly-owned subsidiary there would be less danger of that.

**Mr. Thompson:** If you did it right within the institution itself, straight up, it would be even better.

**Senator Godfrey:** That is all I have on that particular point.

**The Chairman:** You may go ahead and raise some other questions.

**Senator Godfrey:** In your brief you mention the subject of directors. At page 4 you say:

> Just as important, there must be a key role for independent directors representing the interests of those shareholders in ensuring the integrity and efficiency of financial institutions.

There is a fair amount in the green paper on directors. I do not agree with their legal conclusions as to the duties of a director, but I shall not get into the technical aspect of that. In December 1977 the Conference Board of Canada issued a study which examined the views of 50 prominent members of the business community on the subject of corporate boards of directors in Canada. The report is entitled "Canadian Directorship Practices: Critical Self-Examination." Essentially, this study is comprised of quotations from various people, and I should like to read some of those and then get your comments on them.

At page 147 of this report it states:

> In the words of one of the bank directors interviewed: *You have to be a member of the executive committee of a bank board to have any meaningful input.* Consistent with this, most bank directors believe that because bank boards are so large *banks need strong executive committees in order to fulfil their essential role of monitoring management.* In effect then, these directors believe that a bank board as a whole should be recognized as fulfilling a pro forma role as regards what is stated in the *Bank Act* and that the effectiveness of the board in counselling and monitoring management should be judged by the effectiveness of its executive committee.

I believe that is relevant to the green paper, which suggested that there should be perhaps 25 directors.

At page 148 it states:

[*Traduction*]

que les choses soient justes. Il y a, à mon avis, certains avantages à ce que toutes les opérations soient effectuées au sein de l'institution même, car tout en disposant du crédit de toute l'institution, le portefeuille est diversifié. Vous courez donc moins de risques dans un domaine en particulier. Il n'y a pas de conflit d'intérêt comme ce serait le cas pour des institutions distinctes. Si l'institution et les filiales ont un propriétaire commun et sont régies par une autorité de réglementation le problème n'est pas trop grave. On pourrait établir des règles selon lesquelles pour une société de fiducie il serait tout aussi satisfaisant de disposer de filiales de l'annexe C que d'effectuer des opérations bancaires au sein même de la société.

**Le sénateur Godfrey:** Je crains toutefois que selon votre proposition on laisse une banque de l'annexe C faire faillite et une société de fiducie poursuivre ses opérations alors qu'il n'y aurait pas ce danger dans le cas d'une filiale à part entière.

**M. Thompson:** Il vaudrait encore mieux que l'institution elle-même se livre à toutes ces opétations.

**Le sénateur Godfrey:** C'est tout ce que j'avais à dire sur ce point.

**Le président:** Vous pouvez poursuivre sur d'autres questions.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez abordé dans votre mémoire la question des administrateurs. Vous dites à la page 4:

> Un rôle tout aussi important devrait être accordé à des administrateurs indépendants représentant les intérêts des actionnaires en voyant à l'intégrité et l'efficacité d'institutions financières.

Le Livre vert traite assez longuement de la question des administrateurs. Je ne suis pas d'accord avec leurs conclusions juridiques quant aux fonctions d'un administrateur, mais je n'aborderai pas cet aspect technique. En décembre 1977, la Conference Board a publié une étude exposant l'opinion de 50 personnes en vue du monde des affaires sur la question des conseils d'administration de sociétés au Canada. Le rapport s'intitule Canadian Directorship Practices: Critical Self-Examination. Cette étude cite les propos de différentes personnes et je voudrais vous en répéter quelques-uns que vous pourrez ensuite commenter.

On peut lire à la page 147 de ce rapport:

> Selon un des administrateurs de banques: «Il faut être membre du comité exécutif d'un conseil d'administration d'une banque pour avoir du poids». La plupart des administrateurs des banques estiment que les membres des conseils d'administration des banques sont si nombreux qu'il faut former des comités exécutifs forts pour qu'ils puissent jouer leur rôle essentiel de superviseur de la direction. Ils sont en effet d'avis que l'ensemble du conseil d'administration d'une banque devrait être considéré comme assumant pour la forme le rôle défini dans la Loi sur les banques et que son efficacité dans ses tâches de conseiller et de superviseur de la direction devrait être jugée selon l'efficacité de son comité exécutif.

Le Livre vert soutient selon moi les mêmes principes puisqu'il propose qu'une banque compte quelque 25 administrateurs.

On peut lire à la page 148:

[*Text*]

> *Bank boards are pleasant innocuous clubs like the Senate. Their executive committee serve as a sounding board. Then management can take recommendations to the full board saying that they have their agreement.*

Further down on that page it states:

> There is a strong consensus among bank directors that while bank boards may be effective in carrying out the critical monitoring and counselling functions of a board by virtue of their committees, they are not effective in so doing as a whole.

I could read on but I think you get the gist of what I am saying.

**Mr. Thompson:** The Toronto-Dominion Bank has an executive committee but that committee has no power and the members on that committee are rotated. Therefore, the whole purpose of what we are trying to do is not to create two classes of directors, because we are conscious of the fact that in the past some banks used executive committees to run the bank and the board was a rubber stamp. It has been the practice for approximately 20 years that we do not have two classes of directors, and we feel strongly that we should not have two classes of directors. In other words, all directors are equally responsible and our executive committee therefore has no power. There is a difference of opinion on this matter of how a board should function. Of course, every corporation has its own opinion, which differs from that of other corporations, as to how its board should function. We are no different in the banking business.

On the size issue we have 38 or 39 directors at the moment.

**Senator Godfrey:** Did you ever have more?

**Mr. Thompson:** We have not had more than 40 for several years. At the time of the merger in 1954 we had more because we had two bank boards come together; that was a large board, but it worked down. We meet once a month and there is no question that we could get along with fewer directors. I do not want to make a case for any magic number. I think our board is effective. However, that is the subjective view of the chief executive officer and chairman and may be suspect. The size of the board is not, in my view, a major issue. The board's usefulness is a function of the individual directors and the manner in which the chief executive officer, primarily, uses it. Every board I have been on has a different characteristic, depending on the players. I find little comfort in thinking that we would substantially change our system if we made rules about who could be a director, who could not and the size of the board. I think those are relatively minor issues.

**Senator Godfrey:** I gather that you, like most managers, go to the board of directors with recommendations.

**Mr. Thompson:** Yes.

[*Traduction*]

> Les conseils d'administration des banques sont des clubs plaisants et inoffensifs comme le Sénat. La direction sonde d'abord le comité exécutif, puis fait ses recommandations à l'ensemble du conseil d'administration disant qu'elle a l'accord du comité exécutif.

Et un peu plus loin:

> Les administrateurs des banques conviennent pour la plupart que bien que le conseil d'administration d'une banque puisse assumer efficacement les importantes fonctions de supervision et d'orientation par l'intermédiaire de son comité, il n'est pas efficace dans son ensemble.

Je pourrais poursuivre ma lecture, mais vous avez certainement compris où je voulais en venir.

**M. Thompson:** La Banque Toronto-Dominion est dotée d'un comité exécutif, mais celui-ci n'a pas de pouvoir et ses membres y siègent à tour de rôle. En somme, nous n'essayons pas de créer deux classes d'administrateurs, mais nous sommes bien conscients du fait que par le passé certaines banques ont été régies par leur comité exécutif alors que le conseil d'administration ne faisait qu'approuver machinalement les décisions prises par ce comité. Nous fonctionnons comme ceci depuis maintenant presque 20 ans. Nous n'avons pas créé deux classes d'administrateurs et croyons fermement que nous ne devons pas le faire. Tous les administrateurs assument les mêmes responsabilités et notre comité exécutif n'en en lui-même pas de pouvoir. On ne s'entend pas toujours sur la façon dont un conseil d'administration devrait fonctionner. Bien sûr, chaque société a sa propre opinion là-dessus. C'est la même chose dans le milieu des banques.

Pour ce qui est du nombre d'administrateurs, il atteint actuellement 38 ou 39.

**Le sénateur Godfrey:** En avez-vous déjà compté davantage?

**M. Thompson:** Notre conseil d'administration ne compte pas plus de 40 membres depuis plusieurs années. Au moment de la fusion en 1954, il en comptait davantage puisque les membres des deux conseils avaient été réunis. Le nombre d'administrateurs a diminué par la suite, le conseil demeurant toutefois nombreux. Nous nous réunissons une fois par mois et nul doute que nous pourrions fonctionner tout aussi bien en étant moins nombreux. Je ne veux pas avancer de chiffre magique. J'estime notre conseil d'administration efficace. C'est toutefois le point de vue du président-directeur général, qui n'est peut-être pas objectif. Les dimensions du conseil d'administration ne comptent pas à mon avis outre mesure. L'utilité d'un conseil d'administration est fonction de chaque administrateur et de la façon dont le président-directeur général, plus particulièrement, en fait usage. Chaque conseil d'administration dont j'ai fait partie a des caractéristiques différentes, selon ses membres. Je doute que nous modifierions considérablement notre système en établissant des règles régissant la nomination des administrateurs et les dimensions du conseil. Ces points ne revêtent à mon avis que très peu d'importance.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'ai bien compris, comme la plupart des gestionnaires vous vous rendez au conseil d'administration recommandations en main.

**M. Thompson:** Oui.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** Has the board ever turned one of them down?

**Mr. Thompson:** Oh, yes, it has. I could give you some examples in private, if you like.

Our board, I believe, is an open board. We have had some very interesting discussions, and the board has turned down management and probably does so once or twice a year or causes so much turmoil that management withdraws the recommendation and realizes that it has not done its homework properly.

The board functions outside board meetings very effectively. If you are a chief executive officer and you sense, during the board meeting, that there were some points raised that you had not thought of, you will often change your mind after the board meeting. You often do when you receive a call from a director or a visit from him and he lays before you information that he would otherwise be reticent to bring before a full board. A lot takes place outside the meeting just as, I am sure, a lot takes place outside the Senate chamber.

**Senator Godfrey:** I am not quite clear on what you mean when you say that your executive committee has no powers. What does it do? Does it make recommendations?

**Mr. Thompson:** The only power it has is to recommend things to the full board, but, in fact, it is utilized more as a nominating committee for the board and as a means of obtaining advice on matters that perhaps are not easily discussed in full board meetings. It is not a decision-making body. It meets only four times a year.

**Senator Godfrey:** Do you say it does actually nominate?

**Mr. Thompson:** It is used as a nominating device for the directors.

**Senator Godfrey:** One of the criticisms of boards is that the chief executive officer always nominates the directors.

**Mr. Thompson:** I have been the chief executive officer since 1977, and of 38 directors I have only nominated 18. I have not nominated the total number.

**Senator Godfrey:** Who nominates them?

**Mr. Thompson:** My predecessor and his predecessor nominated the others.

**Senator Godfrey:** I thought you said the executive committee did the nominating, but now you are saying that you do it.

**Mr. Thompson:** You are quite right; it is done through the executive committee.

**Senator Anderson:** One of the faults the CBA seems to find with this umbrella organization is that it would operate only in urban areas and the big banks are serving over 700 communi-

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Le conseil a-t-il déjà rejeté l'une ou l'autre de ces recommandations?

**M. Thompson:** Bien sûr. Je pourrais vous en donner quelques exemples, en privé, si vous le désirez.

Selon moi, notre conseil d'administration fonctionne ouvertement. Nous y avons eu de très intéressantes discussions et a, et le fait probablement une ou deux fois par année, rejeté les recommandations de la direction ou s'y est si fortement opposé que la direction a préféré les reviser se rendant compte qu'elle n'avait pas bien fait son travail

Le conseil fonctionne très efficacement en dehors de ses réunions. Il arrive par exemple qu'un président-directeur général prenne connaissance au cours d'une réunion du conseil d'administration de certains points auxquels il n'avait pas songé et qu'il change par la suite d'idée. Cela arrive souvent aussi lorsqu'il reçoit un appel ou la visite d'un administrateur qui étale devant lui des renseignements qu'il hésitait à présenter devant tous les membres du conseil d'administration. Bien des choses se passent à l'extérieur des réunions du conseil comme, j'en suis sûr, à l'extérieur du Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire lorsque vous affirmez que votre comité exécutif n'a pas de pouvoir. Quelles sont ses fonctions? Fait-il des recommandations?

**M. Thompson:** Son seul pouvoir est de faire des recommandations à l'ensemble du conseil d'administration, mais, en fait, il sert plutôt à nommer les membres du conseil d'administration et à obtenir des conseils sur des questions qu'il n'est peut-être pas facile de discuter lors des réunions du conseil au complet. Il n'a pas le pouvoir de prendre des décisions et ne se réunit que quatre fois par année.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites qu'il nomme les membres du conseil d'administration?

**M. Thompson:** Il sert à nommer les administrateurs.

**Le sénateur Godfrey:** Les conseils d'administration critiquent souvent le fait que le président-directeur général nomme toujours les administrateurs.

**M. Thompson:** Je suis président-directeur général depuis 1977 et des 38 administrateurs dont est composé le conseil d'administration je n'en ai nommés que 18. Je ne les ai donc pas tous nommés.

**Le sénateur Godfrey:** Qui les a nommés?

**M. Thompson:** Mes deux prédécesseurs ont nommé les autres.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais vous avoir entendu dire que le comité exécutif nommait les administrateurs, mais vous affirmez maintenant que cette tâche incombe au président-directeur général.

**M. Thompson:** Vous avez raison, les nominations sont faites par l'intermédiaire du comité exécutif.

**Le sénateur Anderson:** Selon l'ABC, une des lacunes de cette organisation est qu'elle ne fonctionnerait que dans les zones urbaines et les grandes banques desservent plus de 700

[*Text*]

ties where there are no other services. I got the impression that you were performing a public service rather than running a profitable organization in these rural communities.

**Mr. Thompson:** They are profitable in most instances. We are not operating in those places out of the goodness of our hearts.

Most of the new entrants, be it the foreign banks or the new trust companies, have tended to concentrate on the urban areas. They have tended to cream the business in the urban areas. In many instances, in the rural areas, there has been no growth for decades, and the only financial institution is the bank.

There are more services offered by these new institutions in Vancouver, Calgary, Toronto and Montreal than there are in even the secondary cities.

**Senator Anderson:** Would the ratio of profitability be the same?

**Mr. Thompson:** You mean between the other financial institutions and the banks?

**Senator Anderson:** I am talking of the urban areas.

**Mr. Thompson:** We would make more of our profit in the urban areas than we would in the rural areas.

**Senator Anderson:** I am talking about a ratio basis.

**Mr. Thompson:** I am not in a position to answer that definitively, but I could guess.

**Senator Anderson:** Would the banks be able to withstand any competition in the smaller areas?

**Mr. Thompson:** Yes, we could.

**Senator Anderson:** Do you think there is enough business for both?

**Mr. Thompson:** In a town like Stayner, which is a relatively small town in the Georgian Bay area, there is not much growth, but the Royal Bank is a new entrant in banking in Stayner where we have been since 1905. After about 10 years, the Royal Bank is doing reasonably well. There is always room for another financial institution.

We have gone into other towns where the Royal Bank has been the only bank, and we have lost money for four to 10 years before we have finally made it. It is a tough decision in terms of what is the right town in which to open up a branch.

**Senator Anderson:** Is your success at the expense of another bank or because of expanding business?

**Mr. Thompson:** It is both. There may be smaller towns in the vicinity which are closing down—and this is more common in the prairies than in Ontario.

**Mr. Baillie:** The most attractive profitability is in the urban areas. When we go into the United States, we go into the largest areas and operate with the largest companies because we need a smaller staff and it is easier to do that.

[*Traduction*]

localités où il n'y a pas d'autres service. J'ai l'impression que vous offriez un service public plutôt que de gérer une organisation à but lucratif dans ces localités rurales.

**M. Thompson:** Nous y faisons des profits dans la plupart des cas. Nous ne sommes pas installés dans ces localités par pure charité.

La plupart des nouvelles institutions financières, les banques étrangères autant que les sociétés de fiducie, ont eu tendance à s'installer dans les zones urbaines. Elles ont tenté de s'approprier la meilleure part du marché dans les zones urbaines. Dans les zones rurales, il n'y a dans plusieurs cas pas eu croissance depuis des décennies, la seule institution financière étant la banque.

Ces nouvelles institutions offrent davantage de services à Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal qu'il n'y en a même dans les villes de deuxième importance.

**Le sénateur Anderson:** Le taux de rentabilité est-il le même?

**M. Thompson:** Vous voulez dire entre les autres institutions financières et les banques?

**Le sénateur Anderson:** Je parle des zones urbaines.

**M. Thompson:** Nous faisons la majorité de nos profits dans les villes plutôt que dans les zones rurales.

**Le sénateur Anderson:** Je parle d'un taux de rentabilité.

**M. Thompson:** Je ne suis pas en mesure de vous répondre avec certitude, mais je puis vous dire ce que j'en pense.

**Le sénateur Anderson:** Les banques pourraient-elles soutenir la concurrence dans de plus petits secteurs?

**M. Thompson:** Oui, nous le pourrions.

**Le sénateur Anderson:** Estimez-vous qu'il y a suffisamment d'affaires pour les deux?

**M. Thompson:** Dans une ville comme Stayner, soit une ville relativement petite de la région de la Baie Georgienne, la croissance n'est pas tellement rapide, mais la Banque royale y est une nouvelle arrivée alors que nous y sommes installés depuis 1905. Après dix ans environ, la Banque royale se débrouille raisonnablement bien. Il y a toujours place pour une autre institution financière.

Nous nous sommes installés dans d'autres villes où la Banque royale a toujours été l'unique banque, et nous avons perdu de l'argent pendant quatre à dix ans avant de prospérer finalement. Il est très difficile de déterminer quelle ville est propice à l'ouverture d'une succursale.

**Le sénateur Anderson:** Avez-vous réussi aux dépens d'une autre banque ou parce que le secteur des affaires était en voie d'expansion?

**M. Thompson:** Les deux. Il peut y avoir de plus petites villes à proximité qui ferment et c'est plus fréquent dans les Prairies qu'en Ontario.

**M. Baillie:** Les plus grands profits se réalisent dans les zones urbaines. Lorsque nous nous installons aux États-Unis, nous choisissons les grands centres et faisons affaire avec les plus grosses sociétés parce que nous avons besoin de moins de personnel, ce qui nous facilite la tâche.

[*Text*]

**Senator Kirby:** I was rather intrigued by the comments in Mr. Thompson's brief in relation to the widely-held ownership area and, in particular, the ability of the existing companies to divest themselves, because I suspect some of the other witnesses from some of the other financial institutions may attempt to give us a very convincing argument which would indicate that divestiture is probably morally wrong and, in any event, is incorrect. Do you want to expand on that?

In your brief, you make two points. The first is, essentially, an equity argument which says that anyone in the banking business ought to be treated equally and be subject to the same legislation, and there should not be a differentiation in organizations providing comparable services. The second argument relates to how you would avoid some of the difficulties that have been experienced in financial institutions, and that is by having them widely-held. You say that creative people will find ways around a regulatory scheme; therefore, you come to the conclusion that being widely-held is the only effective way around this.

I would like to hear your views in, perhaps, a little more detail than is addressed in your brief. I should like to know why you are so convinced that divestiture is, in fact, a practicable possibility.

**Mr. Thompson:** In 1967, we probably argued that we should not have divestiture because, at that time, we owned the Canada Permanent Trust Company. Originally, we owned the Toronto General Trust, and then it merged with the Canada Permanent Mortgage Corporation. As the merger took place and our ownership dropped to about 30 per cent when the government decided we should divest, that divestiture was quite profitable and very easily accomplished in the matter of a few days on the Toronto Stock Exchange.

The government just divested itself of the shares of CDC. The stock market can carry out the divestiture of this program with great ease over five years. You won't find any investment dealers coming in here saying that, because the people who own them don't like to hear them saying that. It is not easy for someone to stand up and say "divest", because we are talking about four or five powerful groups in this country. But I think the logic is certainly there in the practicality of divestiture.

As to whether or not it is proper to ask people to divest themselves of their property, there has certainly been no hesitation in asking us to divest. There are many other cases—due to CRTC rulings or cases of foreign ownership—where people have been asked to divest if it is in the public interest. I do not think that small groups of people should be allowed to determine what is or is not in the public interest—it is up to others to determine that, and, if that is the decision that is made, people should willingly divest.

The reason we feel that widely held ownership is desirable is partly based on problems that have come about through con-

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** J'ai été plutôt intrigué par les commentaires qui figuraient dans le mémoire de M. Thompson au sujet des sociétés ouvertes, et en particulier, en ce qui a trait à la possibilité qu'ont les sociétés actuelles de se départir de leurs avoirs, parce que j'imagine que certains des autres témoins qui représentent d'autres institutions financières peuvent tenter de nous faire valoir de façon très convaincante que se départir ainsi est probablement immoral, et, de toute façon, incorrect. Voulez-vous préciser?

Dans votre mémoire, vous avez soulevé deux points. Premièrement, il s'agissait d'une question d'équité car vous avez dit que toutes les banques devraient être traitées sur un pied d'égalité et assujetties à la même loi et qu'il ne devrait pas y avoir de différenciation entre les organismes qui fournissent des services comparables. En deuxième lieu, vous avez exposé comment vous éviteriez certaines des difficultés qu'ont expérimentées les institutions financières, c'est-à-dire en les rendant ouvertes. Vous dites que les gens inventifs sauront toujours contourner un régime réglementaire. Par conséquent, vous en venez à la conclusion que la seule solution est de rendre les banques ouvertes.

J'aimerais que vous explicitiez un peu plus les points de vue soulignés dans votre mémoire. J'aimerais savoir pourquoi vous êtes si convaincu qu'il serait possible, en pratique, pour une institution financière de se départir de ses avoirs.

**M. Thompson:** En 1957, nous aurions probablement soutenu que nous ne devrions pas avoir recours à un tel procédé parce qu'à cette époque, nous possédions la Canada Permanent Trust Company. Initialement, nous possédions le Toronto General Trust, qui s'est fusionné à la Canada Permanent Mortgage Corporation. Au moment de la fusion et de l'assimilation de l'Eastern Chartered, comme nos parts sont tombées à environ 30 p. 100 lorsque le gouvernement a décidé que nous devrions nous départir de nos avoirs, ce mode a été très profitable et très facilement accompli en quelques jours à la bourse de Toronto.

Le gouvernement vient tout juste lui-même de se départir des actions qu'il détenait dans la SDC. Les institutions visées peuvent facilement se départir de leurs avoirs, en cinq ans, en les écoulant à la bourse. Vous ne trouverez aucun courtier en valeurs mobilières qui énoncerait de telles choses ici, parce que ceux pour qui ils travaillent n'aiment pas qu'ils disent de telles choses. Il n'est facile pour personne de dire «départissez-vous de vos avoirs» parce qu'il s'agit ici au pays de quatre ou cinq groupes très puissants. Mais je pense qu'il faut certainement se rendre compte qu'il est pratique de se départir de ses avoirs.

Quant à savoir s'il convient de demander aux gens de se départir de leurs avoirs, on n'a certainement pas hésité à nous demander de le faire. Il y a de nombreux autres cas—relevant des décisions du CRTC ou des cas où il s'agissait de propriété étrangère—où on a demandé à certaines personnes de se départir de leurs avoirs dans l'intérêt public. Je ne pense pas que des petits groupes de personnes devraient être autorisés à déterminer ce qui est ou n'est pas dans l'intérêt public—cette décision revient à d'autres, et, si c'est la décision qui est prise, les gens devraient volontiers se départir de leurs avoirs.

Nous croyons notamment que la propriété ouverte serait souhaitable parce qu'il s'est souvent présenté des problèmes de

[*Text*]

flict of interest and self-dealing. I think, along with the rest of our association in the banking business, that it would be impossible for the government to regulate self-dealing as is suggested in the green paper.

**Senator Kirby:** It is just impractical to do so?

**Mr. Thompson:** It is just impractical, because, in financial institutions, things happen daily. The government would have to have literally hundreds of people on the spot in the institutions to prevent self-dealing. Many of the people who work for me are doing just that—trying to prevent self-dealing in our own organization. You have to be there all the time. Take what happened in the case of Crown Trust. Within 24 hours of the new owners taking over, the company was virtually raped, things happened so quickly.

Regulators can only regulate in hindsight—quite a while after the event.

**Senator Kirby:** What percentage of the problems that occur in the financial services industry are caused by self-dealing *versus* other things?

**Mr. Thompson:** I cannot answer that question, senator.

**Senator Kirby:** Could you give just a rough indication? I have asked the question because I could read into your remarks the view that self-dealing is really the primary source of potential problems.

**Mr. Thompson:** The financial institutions in North America can easily be separated into two classes: Those that involve self-dealing and those that do not. The numbers that are involved in self-dealing are quite large. However, no system is perfect. It is a bit like democracy.

On the matter of government guarantees and assurances, it is very difficult, in our view, to give them to individuals as incentives to go out and raise huge sums of money. The logic behind giving such assurances to an individual is difficult to accept.

**Senator Kirby:** In your view, are the proposed controls and regulations on self-dealing the biggest single weakness in the green paper?

**Mr. Thompson:** No, senator, the biggest difficulty with the green paper is the mixture of the industrial and the financial sector; in other words, allowing an industrial organization to own a financial institution. In our view, that would be the biggest step backward taken by the green paper.

**Senator Kirby:** Is that not at least partly related to the issue of self-dealing?

**Mr. Thompson:** Yes, it is. However, I would be against allowing even an individual who had no other interests to own a financial institution. The green paper allows not only an individual but a vast corporation or holding company with very

[*Traduction*]

conflit d'intérêt et de transactions intéressées. Je pense tout comme le reste des membres de notre association dans l'industrie bancaire, qu'il serait impossible d'en arriver à réglementer les transactions intéressées, comme le laisse entendre le Livre vert.

**Le sénateur Kirby:** Ce serait tout à fait irréaliste?

**M. Thompson:** En effet, parce que dans les institutions financières, les transactions se font quotidiennement. Le gouvernement devrait avoir littéralement des centaines de personnes sur place dans ces institutions pour empêcher les transactions intéressées. Un grand nombre de ceux qui travaillent pour moi ne font que cela—ils essaient d'empêcher les transactions intéressées au sein de notre propre organisme. Il faut être constamment vigilant. voyez ce qui s'est produit dans le cas du Crown Trust. Dans les 24 heures où les nouveaux propriétaires ont pris l'affaire en main, la société a été pratiquement violée. Cela se produit si vite.

Ceux qui édictent les règlements ne peuvent le faire que rétrospectivement, bien longtemps après l'événement.

**Le sénateur Kirby:** Quelle proportion des problèmes qui surviennent dans l'industrie des services financiers sont causés par les transactions intéressées par rapport à d'autres facteurs?

**M. Thompson:** Je ne puis répondre à cette question, sénateur.

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous simplement me donner une approximation? J'ai posé cette question parce que j'ai pu percevoir d'après vos remarques que vous croyez que les transactions intéressées sont réellement la principale cause de tous vos maux.

**M. Thompson:** Les institutions financières de l'Amérique du Nord peuvent facilement être divisées en deux catégories: celles qui comportent des transactions intéressées et les autres. Celles qui acceptent les transactions intéressées sont très nombreuses. Toutefois, aucun système n'est parfait. C'est un peu comme la démocratie.

Au sujet des garanties et assurances gouvernementales, il est très difficile, à notre avis, d'en donner aux particuliers pour les inciter à se trouver des sommes considérables d'argent. On peut difficilement comprendre le bien-fondé de donner de telles assurances à quelqu'un.

**Le sénateur Kirby:** A votre avis, les contrôles et les réglementations qui sont proposés au sujet des transactions intéressées représentent-ils la plus grosse faiblesse du Livre vert?

**M. Thompson:** Non, sénateur, la plus grosse difficulté que pose le Livre vert est le mélange des secteurs industriels et financiers; autrement dit, le fait de permettre à un organisme industriel de posséder une institution financière. D'après nous, ce serait la plus importante lacune du Livre vert.

**Le sénateur Kirby:** N'est-ce pas au moins partiellement relié à la question des transactions intéressées?

**M. Thompson:** En effet. Toutefois, je m'objecterais même à autoriser un particulier, qui n'aurait aucun autre intérêt, à posséder une institution financière. Le Livre vert autorise non seulement un particulier mais une importante société ou une société de portefeuille qui détient de nombreux intérêts indus-

[*Text*]

many industrial interests to own a financial institution, which is much worse.

**Senator Kirby:** The self-dealing question certainly opens a much wider range of possibilities.

**Mr. Thompson:** Self-dealing arises in both a positive and a negative way. The Cadillac Fairview brief that was presented to the House of Commons committee highlighted the negative effect of self-dealing; namely, the possibility that the corporation or individual controlling the financial institution could refuse to deal with a certain sector or could threaten to withdraw credit from a certain sector. The very threat of withdrawal is a concern.

**Senator Hays:** Mr. Chairman, I have a quick question on directorships. The green paper refers to two directorships held by the prime customers of banks. I assume that a director who was also the chief executive officer of a corporation which had a loan with a Canadian chartered bank in excess of 2 per cent of its capital would be covered by the two-thirds of the board rule. On that point, you said earlier that there should really be no restrictions on those who are eligible to serve on the boards of directors of banks. I would appreciate an elaboration on that comment in the context of the concern that some have expressed about directors of the banks who are also chief executive officers of the banks' biggest customers. In the course of your answer, perhaps you could also tell me whether banks make public, in their annual reports, the amount of loans, in terms of a percentage of their capital outstanding, that are given to people who are on the board. Further, in the broadest context, should they? I would be interested in your comments.

**Mr. Thompson:** The answer is no, the banks do not make such information public in their annual reports. I will leave it to others to decide whether they should.

We have had some problem accounts with directors, but our losses of loans to directors for many decades have been minimal. In other words, it is a very sound category of our exposure.

The method in which we handle this discipline is that the director whose loan is being reviewed cannot be in the room when the loan is being approved by the board. I cannot speak for the other banks as to their experiences, but my general knowledge of them is that they have been good as well. Although there may have been some abuses in other institutions in the past, I cannot say for sure. If it was decided, in the wisdom of the government, that loans to directors were to be excluded, it would certainly make for a very major change in the corporate board.

Every director who is a good director probably has a bit of a conflict of interest in the sense that he knows something about the business; he has an interest in it; he cares; he is a stockholder. What makes you want to be a good director? One of the reasons you want to be a good director is that the bank is a supplier of services to the company that pays you; therefore,

[*Traduction*]

triels à posséder une institution financière, ce qui est encore pire.

**Le sénateur Kirby:** La question des transactions intéressées laisse entrevoir certainement une plus grande gamme de possibilités.

**M. Thompson:** Les transactions intéressées se présentent de façons positives et négatives. Le mémoire de Cadillac Fairview, qui a été déposé au Comité de la Chambre des communes, soulignait les effets négatifs des transactions intéressées, notamment, la possibilité que la société ou qu'un particulier qui contrôle l'institution financière puisse refuser de traiter avec un certain secteur ou puisse menacer d'enlever son crédit à un certain secteur. La menace même d'un tel retrait est un sujet d'inquiétude.

**Le sénateur Hays:** Monsieur le président, j'ai une brève question à poser au sujet des administrateurs. Le Livre vert mentionne les deux postes d'administrateurs détenus par les principaux clients de la Banque. Je présume qu'un administrateur qui était en même temps l'agent administratif en chef d'une société qui a un prêt auprès d'une banque canadienne à charte de plus de 2 p. 100 de son capital serait couvert par les deux tiers du règlement du Conseil. A ce sujet, vous avez dit plus tôt qu'il ne devrait y avoir en fait aucune restriction quant à ceux qui sont admis à faire partie du Conseil d'administration des banques. J'aimerais que vous précisiez ce commentaire étant donné que certains craignent que ne se produise une situation où les administrateurs des banques sont également agents administratifs en chef des plus gros clients des banques. Ce faisant, vous pourriez peut-être aussi me dire si les banques publient, dans le rapport annuel, la somme des prêts, en pourcentage de leur capital à recouvrer, qui sont accordés aux personnes qui siègent au Conseil. En outre, dans un plus vaste contexte, le devraient-elles? Je suis curieux de connaître votre opinion.

**M. Thompson:** Non, les banques ne publient pas de tels renseignements dans leur rapport annuel. Je laisserai à d'autres le soin de décider si elles le devraient.

Nous avons eu certains problèmes avec les administrateurs, mais nos pertes découlant de prêts en faveur d'administrateurs ont été minimes depuis bien des décennies. Autrement dit, c'est une catégorie très valable de risque.

Pour maintenir cette discipline, il faut que l'administrateur dont le prêt est examiné ne puisse être dans la salle lorsque le prêt est approuvé par le conseil. Je ne puis parler de l'expérience des autres banques, mais d'après ce que j'en sais, généralement elles ont été bonnes également. Certes il peut y avoir eu certains abus dans d'autres institutions, je ne puis le dire en toute certitude. S'il était décidé, dans la sagesse du gouvernement, que les prêts aux administrateurs doivent être exclus, ce serait certainement apporter là un changement très important au sein du conseil d'administration des sociétés.

Tout directeur digne de ce nom a probablement un léger conflit d'intérêt dans le sens qu'il en connaît long sur l'entreprise; il s'y intéresse; il s'en souci, il est actionnaire. Qu'est-ce qui vous motive à être un bon administrateur? Premièrement, parce que la banque est un fournisseur de services à la société qui le paie. Par conséquent, il est plus vigilant. Nous pouvons

[*Text*]

you pay more attention. We could easily get directors who do not care about the performance of the bank. The real problem is to get directors who care enough, because we do not pay them very much. Perhaps in some people's eyes they receive a lot of money, but the only kind of director who is any good is one who is not there because of the fee. A director has to be of some stature in the community. He has to be a major businessman or he would not have the confidence to attack us, to contradict us and to argue with us.

Bear in mind that the banks are among the largest companies in Canada. The banks are some of the few companies in this country that are multinational. They operate around the world. There are not many truly Canadian companies that do so. Therefore, the banks are big and they are important. Although not all directors on the board run multinational companies, a good percentage of them do. That makes it easier for them to become interested in the bank. They can show to the community that they have confidence in the bank because they deposit their funds there and, when they need short or long term loans, borrow funds as well. A great many of the companies that deal with us, that have their chief executive officer on our board, deal with more than just one financial institution. In fact, I do not think any of them deal just with us. So there are lots of double checks on the credit risk in that sort of setup.

**The Chairman:** Our advisor has one question for the purpose of clarifying something in the brief.

**Professor Thomas J. Courchene, Advisor to the Committee:** Are you suggesting that widely held ownership be a prerequisite for obtaining the schedule "C" bank, or is this a more general statement that holding companies should become widely held?

**Mr. Thompson:** We are suggesting that anyone who has access to the federal aid deposit insurance corporation deposit insurance and runs a financial institution—and is therefore in the banking business, whether it is a trust company or a bank—should have widely held ownership.

**Mr. Gerald A. Lacoste, Counsel to the Committee:** In the divestiture section of your paper, you refer to a $2.7 billion equity that will have to be divested. That, of course, would be in the secondary market.

**Mr. Thompson:** Yes.

**Mr. Lacoste:** We would have to assume that the majority shareholders of those institutions would probably not wish to sell at book value.

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Mr. Lacoste:** And would like to get some price earning ratio for their offer.

**Mr. Thompson:** That is correct.

[*Traduction*]

facilement trouver des administrateurs qui se désintéressent totalement du rendement de la banque. Le véritable problème consiste à trouver des administrateurs qui s'en soucient suffisamment, parce que nous ne les rémunérons pas tellement. Peut-être que de l'avis de certaines personnes, ils reçoivent beaucoup d'argent, mais le seul genre d'administrateur qui vaille quelque chose est celui qui n'est pas là parce qu'il est attiré par l'argent. Un administrateur doit faire bonne figure dans la collectivité. Il doit être un homme d'affaire important, sinon il n'aura pas assez confiance en lui-même pour nous attaquer, nous contredire ou discuter avec nous.

N'oublions pas que les banques sont parmi les plus grosses sociétés du Canada et parmi les rares sociétés du pays qui sont multinationales. Elles font affaire partout dans le monde. Il n'y a pas tellement de véritables sociétés canadiennes qui le fassent. Par conséquent, les banques sont imposantes et importantes. Même si tous les administrateurs qui siègent au conseil d'administration ne dirigent pas des sociétés multinationales, un bon pourcentage d'entre eux le font. Cela leur permet plus facilement de s'intéresser à la banque. Ils peuvent montrer à la collectivité qu'ils ont confiance en la banque parce qu'ils y déposent leurs fonds et lorsqu'ils ont besoin de prêts à courts ou à longs termes, ils empruntent également à la banque. Un grand nombre des sociétés avec lesquelles nous transigeons et dont le président-directeur général fait partie de notre conseil d'administration font affaire avec plus d'une institution financière. En fait, je pense qu'aucune d'entre elles ne transigent exclusivement avec nous. Dans un cadre semblable, la solvabilité est contre-vérifiée à plus d'une reprise.

**Le président:** Le conseiller désire poser une question pour éclaircir un point soulevé dans le mémoire.

**Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller du Comité:** Voulez-vous dire que seules les sociétés détenues par des intérêts multiples peuvent obtenir le statut de banque de l'annexe C, ou si votre remarque est un énoncé plus général pour dire que les intérêts des sociétés de portefeuille doivent se diversifier?

**M. Thompson:** Nous sommes d'avis que quiconque bénéficie de la protection de la société d'assurance-dépôts administre une institution financière, qu'il s'agisse d'une société de fiducie ou d'une banque, devrait diversifier ses intérêts.

**M. Gérald A. Lacoste, conseiller du Comité:** Dans la section de votre mémoire consacrée à la dépossession, vous faites mention d'un capital de 2,7 milliards de dollars devant être cédé. Vous voulez parler, bien sûr, du marché secondaire.

**M. Thompson:** Oui.

**M. Lacoste:** Nous présumons que les actionnaires majoritaires de ces institutions ne se départiront pas de leurs parts à leur valeur comptable.

**M. Thompson:** C'est exact.

**M. Lacoste:** Ils voudront obtenir un certain taux de capitalisation pour leur offre.

**M. Thompson:** C'est exact.

[*Text*]

**Mr. Lacoste:** Which could inflate the figure, to some extent.

**Mr. Thompson:** That's right.

**Mr. Lacoste:** The table of the size of issues that were floated in Canada during the past five years refers mainly to primary distribution—that is, issue of stock from treasury.

**Mr. Thompson:** That's right.

**Mr. Lacoste:** Do you feel that both the table and the $2.7 billion figure could be qualified in terms of feasibility over a five-year period? We could be talking about $10 billion to $15 billion if it is a secondary distribution.

**Mr. Thompson:** Most financial institutions sell at about 25 per cent premium of the book value. So that is easily worked out. It does not increase the $2.7 billion that much.

**Mr. Baillie:** These are at market. So it would have to be a premium to market.

**Mr. Thompson:** They are not at book value. That $2.7 billion is the market price of shares yesterday, or the day the brief was prepared.

**Mr. Baillie:** Or our best approximation. I think we used 1.5 times book for those—

**Mr. Thompson:** We anticipated your question. So we inflated the figure to take care of that. But, of course, in the secondary market there are a great number of shares traded each day. If the primary market will accept it, the secondary market is vastly greater than the primary market. This is a very minute amount of the Montreal Stock Exchange transactions on a yearly basis.

**Mr. Baillie:** As an example, American Express has just filed 49 per cent of Firemen's fund, which they are planning to sell on the secondary market. That will be roughly $1.2 billion Canadian. That is in the U.S., but it shows you the size of some of those offerings.

**The Chairman:** It only remains for me to thank our witnesses for their candour and for the thoroughness of their presentation this afternoon.

Our next witnesses are from the Canadian Imperial Bank of Commerce. As agreed, first we will address the question of the Wyman report and deposit insurance, open the floor for questions on that topic, and then we will turn to the McDougall green paper.

**Mr. R. Donald Fullerton, Chairman, President and Chief Executive Officer, Canadian Imperial Bank of Commerce:** Mr. Chairman, members of the committee, I am pleased to have this opportunity to appear before this committee. On the way in we steeped ourselves in a little bit of additional history. We feel it is important to be heard and we have distributed a few remarks to you. I would like to summarize a few of the things we said. We open with a few observations on deposit insurance. We comment that a fair and equitable deposit

[*Traduction*]

**M. Lacoste:** Ce qui pourra gonfler ce chiffre dans une certaine mesure.

**M. Thompson:** C'est exact.

**M. Lacoste:** Le tableau illustrant la valeur des actions transigées au Canada au cours des cinq dernières années est principalement établi en fonction de la première distribution—c'est-à-dire de la valeur des actions émises par le Trésor.

**M. Thompson:** C'est exact.

**M. Lacoste:** Croyez-vous que ce tableau et le chiffre de 2,7 milliards de dollars sont réalistes pour une période de cinq ans? Nous pourrions parler d'environ 10 à 15 milliards de dollars s'il s'agissait d'une distribution secondaire.

**M. Thompson:** La plupart des institutions financières font un profit d'environ 25 p. 100 par rapport à la valeur comptable. Cela n'augmente donc pas tellement le montant de 2,7 milliards de dollars.

**M. Baillie:** Il s'agit des prix du marché. Il faut donc prévoir un profit par rapport aux prix du marché.

**M. Thompson:** Le prix de ces actions ne correspond pas à leur valeur comptable. Ce 2,7 milliards de dollars représente le prix du marché en vigueur hier, ou le jour où le mémoire a été préparé.

**M. Baillie:** Selon notre meilleure approximation, je pense qu'il correspond à 1,5 fois la valeur comptable de ces—

**M. Thompson:** Nous avons prévu votre question. C'est pourquoi nous avons gonflé le chiffre en conséquence. Évidemment, un grand nombre d'actions sont transigées chaque jour sur le marché secondaire. Le marché secondaire est beaucoup plus vaste que le marché primaire. Mais il correspond quand même à une infime partie des transactions conclues à la Bourse de Montréal en une année.

**M. Baillie:** Par exemple, l'American Express vient juste de faire enregistrer 49 p. 100 des actions du fonds des pompiers qui doivent être vendues sur le marché secondaire. Cela représente à peu près 1,2 milliard de dollars canadiens. Il s'agit d'une transaction conclue aux États-Unis mais cela vous donne une idée de l'ampleur de ces offres.

**Le président:** Il ne me reste plus qu'à remercier les témoins de leur gentillesse et de la pertinence de l'exposé qu'ils nous ont présenté cet après-midi.

Le prochain groupe de témoins est constitué de représentants de la Banque canadienne impériale de commerce. Comme convenu, nous allons d'abord nous pencher sur la question du rapport Wyman et de l'assurance-dépôts et consacrer une période de questions à ce sujet avant d'aborder le Livre vert.

**M. R. Donald Fullerton, président-directeur général, Banque canadienne impériale de commerce:** Monsieur le président, membres du Comité, je suis ravi d'être ici aujourd'hui. En nous rendant ici, nous avons eu l'occasion de prendre un petit bain d'histoire. Nous estimons qu'il est important de se faire entendre. C'est pourquoi nous avons fait distribuer un document dont j'aimerais résumer les principaux points. Nous commençons par aborder l'assurance-dépôts. Nous estimons que l'existence d'un régime d'assurance-dépôts juste et équitable est un

[*Text*]

insurance arrangement is an important component of a stable financial sector. The deposit insurance plan is badly in need of reform, and I am pleased that the minister is giving it a high priority. We have submitted a comprehensive brief in response to the Wyman report. We do not propose to cover all the issues here, but a very important consideration is the matter of paying uninsured depositors. Our position is that it is the government's prerogative to pay uninsured depositors if it wishes to do so. As regards deposit insurance, we need a better plan, and when it is in place we must adhere to it. In my opinion, such a plan should include a system of co-insurance as a means of restoring market discipline and decreasing the risk of loss from failures due to fraudulent behaviour or imprudent management.

Regarding the proposed powers of CDIC, I know you are aware that we differ considerably from the Wyman proposals. Simply put, we do not think the corporation requires sweeping powers which, to a large extent, would only duplicate the existing powers and authorities of the primary regulator. On the other hand, we agree wholeheartedly with the Wyman report regarding the proposed management and organizational structure of the corporation. On a final note, we are most concerned over the corporation's existing deficits and the expected increase in that deficit arising from the demise of the Canadian Commercial Bank and, today, the Northland Bank.

Over the years, we have paid into the fund on the basis of a $20,000 insurance limit. Two years ago the government increased that limit to $60,000. It did so retroactively, and then it paid uninsured depositors of failed institutions such as Crown Trust. It is not equitable to expect member institutions alone to repay the resultant deficit. We are willing, of course, to pay our full share but that should not include those paynments resulting from political decisions.

In summary, much work is required on the insurance plan and, like the minister, I consider it important that the issues be addressed with all speed.

**Senator Kirby:** With regard to your comments on the $20,000 insurance limit, I assume that your concern is that, if the government changes public policy retroactively, it should not place the burden of the retroactive change on anyone other than itself?

**Mr. Fullerton:** In a sense that is correct.

**Senator Kirby:** I would like to ask you a question about the co-insurance principle. I understand the argument in favour of it, and officials from the Canadian Bankers' Association explained how the $20,000 and the $75,000 numbers were arrived at. Under the U.S. system the first $100,000 is 100 per cent insured. Do you think it is practical to change the laws in Canada to limits that are, in fact, going in the opposite direction to the direction taken in the United States and to, indeed, a number which in this case is one-fifth of the U.S. number?

[*Traduction*]

élément essentiel à la stabilité du secteur financier. Le régime actuel d'assurance-dépôts a désespérément besoin d'une réforme, et je suis ravi que le ministre y accorde autant d'importance. Nous avons préparé un mémoire détaillé en réponse au rapport Wyman. Nous n'allons pas traiter de tous les points ici, mais nous allons quand même souligner l'importance qui doit être accordée au paiement des déposants non assurés. Nous sommes d'avis que c'est la prérogative du gouvernement de payer les déposants non assurés, s'il le juge souhaitable. Nous croyons qu'il faut mettre en place un meilleur régime d'assurance-dépôts et l'appliquer de façon universelle. Ce régime devrait s'inspirer de la formule du risque partagé, puisque celle-ci est un moyen de ramener la discipline dans le marché et de diminuer les risques de perte faisant suite à des faillites attribuables à des transactions frauduleuses ou à une gestion imprudente.

Au sujet des pouvoirs devant être conférés à la SADC, vous n'ignorez pas que nous nous démarquons considérablement des propositions du rapport Wyman. En termes simples, nous ne croyons pas que la société devrait être investie de pouvoirs extraordinaires puisque ceux-ci feraient, dans une large mesure, double emploi avec les pouvoirs dont sont déjà investies les autorités réglementaires primaires. Par ailleurs, nous sommes tout à fait d'accord avec la proposition du rapport Wyman concernant la structure d'organisation et de gestion de la société. Enfin, nous sommes fort inquiets de la situation financière de la société et de l'augmentation prévue de son déficit par suite de la disparition de la Canadian Commercial Bank et, aujourd'hui, de la Northland Bank.

Depuis des années, nous avons contribué au fonds en fonction d'un seuil limite de 20 000 $. Il y a deux ans, le gouvernement a augmenté ce seuil à 60 000 $. Il l'a fait de façon rétroactive afin de pouvoir payer des déposants non assurés d'institutions comme le Crown Trust. Il n'est pas juste d'attendre des seules institutions membres le remboursement du déficit. Sans doute nous sommes consentants à payer notre part, mais elle ne devrait pas comprendre les versements qui résultent des décisions politiques.

Bref, une somme importante d'étude s'impose sur le régime d'assurance, et, comme le ministre, je trouve qu'il est urgent d'examiner ces questions.

**Le sénateur Kirby:** A propos des commentaires que vous avez faits au sujet de la limite d'assurance de 20 000 $, si le gouvernement modifiait sa politique publique rétroactivement, vous ne voulez pas qu'il fasse reposer le fardeau de cette modification rétroactive sur un autre que lui-même?

**M. Fullerton:** En un sens, c'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais vous poser une question sur le principe de la coassurance. Je comprends l'argument en faveur de cette coassurance et les représentants de l'Association canadienne des banquiers ont expliqué comment on en est arrivé aux montants de 20 000 $ et de 75 000 $. En vertu du système américain, les premiers 100 000 $ sont assurés à 100 p. 100. Croyez-vous qu'il soit pratique de modifier la législation canadienne pour fixer des limites qui vont en sens contraire de celles qui ont été établies aux États-Unis et qui cor-

[*Text*]

**Mr. Fullerton:** It does not make much difference where you are coming from with regard to deposit insurance as long as you establish a principle. I commented previously that it did not make any difference to me whether it was $10,000 or $20,000 but that I felt that it was awfully important that the principle be established. I feel that some protection should be built into the system for people who tend to use financial institutions because they are close, because they are on the corner, because they are perceived to be all right for one reason or another. There should be something in there to give that kind of small depositor some protection. However, to reach out and say $20,000 is an absolute and good limit, no, I do not necessarily subscribe to that. I subscribe to the principle, and it should be large enough so that the smaller depositor is protected.

**Senator Kirby:** When you say "protected", do you mean 100 per cent protected?

**Mr. Fullerton:** Yes, they should be, because, when I look across our system and what has developed in Canada, a great many people use our institutions because of their convenience and because of their history, and I do not think that kind of person should be penalized if, for some reason, an institution goes into default. However, as you move up this scale, then I feel that there is a reason to have a co-insurance feature, because money will merely gravitate to the highest-paying institution if they are all perceived to be absolutely perfectly managed and safe. Therefore, I feel there should be protection at the lower end; protection for people who are using the system for convenience; but, as you move up the ladder, then a penalty could be provided for people who are seeking higher rates for higher risk.

**Senator Kirby:** Are you suggesting some absolute cut-off point after which there is no insurance?

**Mr. Fullerton:** The cut-off would always tend to apply to the professional. When you get into the professional league, then at that point you would presume that those people were capable of analyzing and assessing the institution with which they were putting money.

**Senator Kirby:** Perhaps to be clear, when you say "professional", you are talking about the professional money manager and not the professional as in "occupation?"

**Mr. Fullerton:** No, I am talking about the "professional money manager", as that term is used in the broadest context of someone who is capable of, and actually does perform, some analysis of the institution in which the deposits are made.

**Senator Kirby:** I wonder if I might ask you a couple of questions related to the federal-provincial overlap in this area and the fact that in Ontario, for example, some of the trust companies are insured under the CDIC. How do you see that problem ultimately being resolved? By "problem" I mean that, at

[*Traduction*]

respondent de plus au cinquième du chiffre adopté par les États-Unis?

**M. Fullerton:** Peu importe que l'on soit du Canada ou des États-Unis, lorsqu'il s'agit d'assurance-dépôts, pourvu qu'on établisse un principe. J'ai remarqué déjà à ce sujet qu'il m'était assez indifférent que le montant soit de 10 000 ou de 20 000 $, mais qu'il était excessivement important, cependant, que le principe soit établi. Je crois que le système doit comporter une certaine protection du public qui utilise volontiers les institutions financières parce qu'elles sont à sa portée, pour ne pas dire au tournant de la rue, et qu'il a confiance en elles pour une raison ou pour une autre. Le système devrait comporter une certaine protection pour le modeste déposant. Mais je me refuserais à affirmer que la somme de 20 000 $ est une limite absolue et indiquée. Je souscris au principe et le montant devrait être suffisant pour assurer la protection des déposants les plus modestes.

**Le sénateur Kirby:** Parlez-vous d'une «protection» à 100 p. 100?

**M. Fullerton:** Oui, peut-être; car lorsque j'examine notre système et les mesures adoptées au Canada, je constate que bien des gens ont recours à nos institutions, parce qu'elles sont commodes et à cause de leurs antécédents historiques et je ne crois pas que ces gens devraient être pénalisés si, pour une raison ou pour une autre, une institution flanche. Toutefois, à mesure que l'on gravit lles échelons de cette échelle, il me semble qu'une certaine coassurance est justifiée, car l'argent va tout simplement se diriger vers l'institution qui verse les intérêts les plus élevés si elles sont toutes perçues comme étant à l'abri de tout risque et administrées, de manière irréprochable. Je trouve donc qu'il faudrait, aux bas échelons, une certaine protection pour les gens qui utilisent le système parce qu'il est commode. Mais à mesure que vous gravissez cette échelle d'investissements, une pénalité devrait être prévue pour ceux qui cherchent à obtenir des taux d'intérêts plus élevés en investissant dans des domaines où le risque est plus élevé.

**Le sénateur Kirby:** Suggérez-vous qu'il y ait un point limite, au-delà duquel il n'y aurait aucune assurance-dépôts?

**M. Fullerton:** Le point limite aurait toujours tendance à s'appliquer aux professionnels, dont on attend qu'ils soient capables d'analyser et évaluer l'institution où ils placent leur argent.

**Le sénateur Kirby:** Aux fins de clarification, lorsque vous parlez de «professionnels», vous parlez du professionnel dans le secteur financier et non de celui qui exerce une profession libérale?

**M. Fullerton:** Non; il s'agit du professionnel dans le secteur financier, comme ce mot est utilisé au sens large pour désigner quelqu'un qui est capable et qui, effectivement, analyse une institution qui reçoit des dépôts.

**Le sénateur Kirby:** Permettez-moi de vous poser une ou deux questions au sujet de l'empiètement des gouvernements fédéral et provinciaux dans ce domaine et à propos du fait que, en Ontario par exemple, quelques-unes des sociétés de fiducie sont assurées auprès de la Société d'assurance-dépôts du

[*Text*]

the present moment, you have provincially licensed chartered institutions insured with the federal corporation, over which, in theory, the federal corporation has no jurisdiction or right to be involved with that provincial trust company. It seems to me that there has to be some form of federal-provincial agreement. Otherwise, I do not see how a lot of the difficulties can be resolved.

I would like to know, first, how you ultimately see that working itself out, and, in particular, whether your bank has had any discussions with any of the provincial governments—and I am thinking here of, for example, Alberta, Saskatchewan, Ontario and Quebec, all of whom are, to varying degrees, in the process of changing legislation and regulations. I am wondering whether you think, in fact, there is a common ground out there around which everyone can coalesce.

**Mr. Fullerton:** That is not an easy question to answer. We have had some discussions. I would not say that they pointed towards a solution. However, when we look at this kind of issue, where we cross jurisdictions, certainly, one of the simplest ways to deal with that kind of problem is to have the federal jurisdiction take care of the federal jurisdiction and the provincial take care of the provincial. That is not exactly how it is stated in the brief, but it is a fairly straightforward way of dealing with that kind of problem.

**Senator Kirby:** You mean, then, that the CDIC should not insure any trust companies, for example, or any provincially-licensed institutions?

**Mr. Fullerton:** Under that kind of system there would be another insurance arrangement made. I am not necessarily recommending it. I am merely pointing out the simplicity of it.

**Senator Kirby:** An arrangement run by each province?

**Mr. Fullerton:** Quite likely, yes.

**Senator Kirby:** Do you think that that is financially viable in the sense of the pools of capital that would be required, or do you run the risk that a provincial insurance corporation itself could go down the tubes?

**Mr. Fullerton:** That is one possibility, and that is why the existing legislation calls for the protection out of the CDIC. However, I do not see that that is an insurmountable problem, either. We live with it now, but if we split the financial institutions into their component parts and, as suggested in the brief, have them pay uniform rates but receive rebates in relation to their performance—

**Senator Kirby:** Let me be clear: You say each group would pay uniform rates?

**Mr. Fullerton:** Yes, and receive rebates in relation to their performance.

**Senator Kirby:** But the rebates would be uniform across a group, so that, for example, all banks would be treated the same. Do you think it is possible to make a distinction between a degree of riskiness—if I could use that word—among mem-

[*Traduction*]

Canada. Comment entrevoyez-vous la solution éventuelle de ce problème? Par «problème» j'entends que, actuellement, certaines institutions détiennent une charte provinciale et sont assurées auprès d'une société fédérale qui, théoriquement, n'a aucun droit d'assurer ces institutions provinciales. Il me semble qu'il faudrait en arriver à un certain accord fédéral-provincial. Autrement, je ne vois pas comment nombre de difficultés pourront être résolues.

J'aimerais savoir deux choses: d'abord, comment vous entrevoyez la solution de cette situation et, plus particulièrement, si votre banque en a discuté avec l'un des gouvernements provinciaux—et je songe ici, par exemple, à l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec, qui sont tous plus ou moins engagés dans un processus de modification de leurs législation et réglementation. Croyez-vous qu'il puisse se trouver dans tout cela un terrain commun qui puisse servir d'entente?

**M. Fullerton:** Ce n'est pas une question à laquelle il est facile de répondre. Nous en avons discuté. Ce qui ne veut pas dire qu'il s'en était dégagé une solution. Toutefois, lorsqu'on considère une question de conflit de juridiction, l'une des façons les plus simple de résoudre le problème est de voir à ce que les gouvernements fédéral et provinciaux assument chacun les responsabilités liées à leur juridiction respective. Ce n'est pas exactement ainsi que s'exprime le mémoire, mais ce serait une méthode assez simple à utiliser pour résoudre un problème de ce genre.

**Le sénateur Kirby:** Donc, vous croyez que la SADC ne devrait pas assurer une société de fiducie, par exemple, ou toute institution qui détient une charte provinciale?

**M. Fullerton:** Dans un système de ce genre, d'autres dispositions seraient prises au sujet de l'assurance-dépôts. Je ne fais pas nécessairement cette recommandation. Je vous en fait voir la simplicité, tout simplement.

**Le sénateur Kirby:** Un accord géré par chaque province?

**M. Fullerton:** Selon toute probabilité, oui.

**Le sénateur Kirby:** Croyez-vous que cela serait possible financièrement, vu les sommes de capitaux nécessaires, ou croyez-vous que la société d'assurance provinciale elle-même risquerait de faire faillite?

**M. Fullerton:** C'est une possibilité, et c'est pourquoi la loi actuelle prévoit une protection extérieure à la SADC. Mais je ne crois pas que ce soit là un problème insurmontable. Nous nous en accommodons présentement, mais si nous divisons les institutions financières en leurs éléments constituants et que, comme on le suggère dans le mémoire, elles versent des contributions égales mais reçoivent des réductions proportionnelles à leur rendement . . .

**Le sénateur Kirby:** Pardon, ai-je bien compris: vous dites que chaque groupe verserait des contributions uniformes?

**M. Fullerton:** Oui, et profiterait de réductions en rapport avec leur rendement.

**Le sénateur Kirby:** Mais les réductions seraient uniformes pour toutes les banques d'un même groupe, de sorte qu'elles seraient traitées sur un pied d'égalité. Croyez-vous qu'il soit possible d'évaluer le risque—si je puis utiliser cette expres-

[*Text*]

ber institutions of a single grouping, such as individual banks or individual trust companies within a bank or trust company group? Is that possible?

**Mr. Fullerton:** It is possible, but you must have a form of inspection and regulation which would probably exceed that which is in place right now.

**Senator Kirby:** Would you recommend moving in that direction, or not?

**Mr. Fullerton:** I am not too sure whether I understood the question correctly. You were asking about moving in the direction of—?

**Senator Kirby:** As I understood your previous answer, you seemed to be saying that the current form of regulation would make it impossible to measure adequately the degree of risk involved if you just looked at the banking group, among individual members of that group. I inferred from that suggestion that, with a different form of regulation, you could, in fact, measure the risk among different banks. If I am correct in my assumption of what you were implying, would you favour moving in that direction?

**Mr. Fullerton:** We have made it quite clear, I think, that when we talk about risk analysis, we are talking about more emphasis on qualitative analysis, rather than quantitative analysis. This is at the heart of the whole issue, as far as I am concerned, when you talk risk. When we talk about improving the supervisory process, we are talking about improving the qualitative analysis of the various institutions. That requires, probably, a different type of inspection process than is now in place.

**Senator Godfrey:** Would you mind telling me what the difference is between "qualitative" and "quantitative"? I read your brief and I did not understand what you were talking about. I would just like to know what you are talking about.

**Mr. Fullerton:** That is an excellent question.

**Senator Godfrey:** Could you explain, for the ignorant, like me?

**Mr. Fullerton:** When we look at a quantitative analysis, we are examining what I would call dead figures. They are balance sheets; they are ratios. They are all important, but they are dead figures. The qualitative analysis that I am looking for is to bring the asset portfolio alive so that you understand what the quality of that asset portfolio is—not just that an asset portfolio has so many consumer loans, so many mortgage loans and that the ratio to deposits is "x". What I am talking about is the old principle of "know your customer". Qualitative analysis answers that question and tells you that a loan or an investment on the bank's books stands the test. It is well-managed; its balance sheet is satisfactory; the people involved with it are good and it is a good loan. It is a loan that could be sold to anyone. We put that in category "A".

In another situation, the loan may be stretched, pushed out against the balance sheet, the operating figures not all that good. That would go into category "C". That might not be

[*Traduction*]

sion—que court chaque institution membre d'un même groupe comme, par exemple, chacune des banques ou sociétés de fiducie d'un groupe de banques ou de sociétés de fiducie? Croyez-vous que ce soit possible?

**M. Fullerton:** C'est possible, mais il vous faut des mesures d'inspection et de réglementation qui l'emporteraient probablement sur celles qui sont actuellement en place.

**Le sénateur Kirby:** Recommanderiez-vous de procéder en ce sens?

**M. Fullerton:** Je ne suis pas certain d'avoir saisi la question. Vous parliez de procéder dans le sens de . . . ?

**Le sénateur Kirby:** Si j'ai bien compris votre réponse, la réglementation actuelle nous empêcherait d'évaluer de façon satisfaisante le niveau de risque que courent les banques individuelles, si l'on s'en tient au groupe bancaire. J'en ai conclu que, avec une autre réglementation, il serait possible d'apprécier les risques courus par différentes banques. Si cette interprétation de votre réponse est juste, seriez-vous disposé à vous orienter en ce sens?

**M. Fullerton:** Nous avons dit clairement, je crois, que lorsque nous parlons de l'analyse du risque, nous insistons sur l'analyse qualitative, plutôt que sur l'analyse quantitative. Là réside, à mon avis, toute la question du risque. S'il s'agit d'améliorer la surveillance, nous procédons, en fait, à une meilleure analyse qualitative des diverses institutions. Cette amélioration appelle probablement, à son tour, une procédure d'inspection différente de celle qui existe actuellement.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'elle est donc la différence entre analyse «qualitative» et «quantitative»? J'ai lu votre mémoire et je ne vous ai pas compris. J'aimerais bien savoir ce que vous entendez par là.

**M. Fullerton:** C'est une excellente question.

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous expliquer ce point à un ignorant comme moi?

**M. Fullerton:** Quand nous parlons d'analyse quantitative, nous parlons de ce que j'appellerais des chiffres morts. Ce sont des proportions des bilans. Ils sont importants, mais ce ne sont que des chiffres. L'analyse qualitative dont je parle consisterait à réactiver le portefeuille des actifs pour en apprécier la qualité, et ne pas nous contenter de dire que le portefeuille des actifs comprend X prêts aux consommateurs, prêts hypothécaires et que la proportion par rapport aux dépôts est de «X». Je parle en somme du vieux principe: «connais ton client». L'analyse qualitative souscrit à ce principe. Elle nous apprend que tel prêt, tel placement figurant dans les livres de la banque a été fait selon les règles; qu'il est bien géré; que son rendement est satisfaisant; que la personne concernée est solvable; bref, que c'est un bon prêt qui pourrait être vendu à n'importe qui et que, pour toutes ces raisons, nous le classons dans la catégorie «A».

Si, par contre, des difficultés apparaissent: le rendement n'est pas rassurant du tout, la transaction est alors rangée dans la catégorie «C». Elle pourrait bien ne pas trouver acquéreur et

[*Text*]

saleable. That might be a work-out type of situation. You can go through the whole loan portfolio, or most of it, and come out of it with a qualitative assessment, and not just cold figures suggesting that everything looks all right on the surface. But the answer should be that everything is all right underneath. That is what we are getting at when we talk about risk; that is what we are getting at when we talk about the process of establishing the credentials of various financial institutions, whether they be trust companies or banks. It is the qualitative analysis of the asset portfolio.

**Senator Godfrey:** Do the bank auditors not do that when they look at the books? Do they not make a qualitative analysis?

**Mr. Fullerton:** I am suggesting to you that we have to do more than what the senator has asked about. We must have more people engaged in that pursuit than we have had in the past. That also brings one down to one's analysis of risk.

I have pointed our on several occasions, but I will touch on it again, that when people talk about competition today—I will try to keep on the subject although it may sound like I am going around the corner—they are looking at a country that has a very extensive banking system, one that has been augmented by 58 foreign banks, and one that has relatively new Schedule "A" banks. There comes a point within the competitive environment when one is not talking competition, but is talking about stretching out and taking greater and greater risks. This is a key element. We are not in an environment today where we think—and this touches on the green paper—there is lack of competition. We are talking about stretching out risk. As that competitive factor stretches out risk, it is important that the internal inspection process, through good corporate governments, good boards of directors, be applied and expanded to try to define that risk properly so that those dealing with the financial institutions and the country are aware that the financial institutions are in good health and that, if they do need attention, they receive that attention.

That is a long-winded response to your question, but that is the answer.

**Senator Kirby:** Is the type of information that you said was involved in a qualitative analysis available to the CDIC now, or is there a requirement for change in the CDIC regulations so that its personnel can obtain that information?

**Mr. Fullerton:** If you look at some of the recent examples you will come to the conclusion that that was not totally available at that time and still is not.

**Senator Kirby:** My final question, Mr. Chairman, is on federal-provincial sharing of responsibilities. In your response it originally seemed to be that one possible solution would be to have the federal government and the provincial governments operate in their own spheres with no overlap. Some are. Other witnesses who have appeared before the committee have suggested that another alternative is to have everything operated by the CDIC by simply having the provinces sign on with all trust companies coming under the Office of the Superintendent of Insurance.

[*Traduction*]

nécessiter d'autres analyses. On peut ainsi procéder à une évaluation qualitative de tous les avoirs et ne pas se contenter simplement de chiffres qui semblent corrects à première vue. Mais il faut y regarder de plus près pour voir si tout va effectivement bien. Voilà ce que nous entendons lorsque nous parlons de risque, que nous voulons coter les diverses institutions financières, qu'il s'agisse de banques ou de sociétés de fiducie. C'est l'analyse qualitative de l'actif.

**Le sénateur Godfrey:** N'est-ce pas ce que font les vérificateurs? Ne se livrent-ils pas à une analyse qualitative?

**M. Fullerton:** Je crois qu'il nous faut faire plus que ce que le sénateur a demandé. Il nous faut, pour exécuter cette tâche un personnel plus nombreux que celui dont nous avons disposé jusqu'ici. Cela aussi nous ramène à l'analyse du risque.

J'ai dit souvent, et je le répète que, lorsque les gens parlent aujourd'hui de concurrence—je m'efforcerai de m'en tenir au sujet, même s'il semble que je m'en écarte—ils ont à l'esprit un pays d'un système bancaire étendu auquel sont venues se greffer 58 banques étrangères qui comprennent des banques relativement nouvelles de la catégorie «A». Il arrive un moment où, dans le milieu concurrentiel, il ne s'agit plus de concurrence mais d'expansion, au prix de risques de plus en plus grands. Voilà l'élément principal. Nous ne vivons pas aujourd'hui dans un milieu où nous croyons—et ceci se rapporte au Livre vert—que la concurrence fait défaut. Nous parlons de risque accru. Et lorsque le risque augmente sous la poussée de la concurrence, il importe que le processus d'inspection interne, par le truchement d'une bonne gestion des sociétés et l'excellence des conseils de direction, soit appliquée plus vigoureusement pour essayer de déterminer comme il se doit l'ampleur de ce risque, de sorte que ceux qui font affaires avec les institutions financières et le pays lui-même, se rendent compte que ces institutions sont saines et que, advenant le cas où elles requièrent certains correctifs, ils leur seront effectivement administrés.

Je sais que c'est une longue réplique à votre question, mais telle est vraiment la réponse.

**Le sénateur Kirby:** Les renseignements qui, selon vous, sont nécessaires à une analyse qualitative sont-ils à la disposition de la SADC, ou s'il faudrait modifier les règlements de cet organisme de manière à les procurer à son personnel?

**M. Fullerton:** Si vous considérez quelques-uns des récents cas que nous avons exposés, il vous faudra bien conclure que ces renseignements n'étaient pas alors entièrement disponibles et qu'ils ne le sont pas encore.

**Le sénateur Kirby:** Ma dernière question, monsieur le président, porte sur le partage des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux. J'ai cru comprendre, par votre réponse, qu'une des solutions consisterait à amener les gouvernements fédéral et provinciaux à gérer leurs affaires chacun dans sa propre sphère, sans empiétement. Certains le font. Pour d'autres témoins une deuxième solution consisterait à nous en remettre entièrement à la compétence de la SADC, en demandant simplement aux provinces de faire affaires avec les

[*Text*]

Have you any views on the pros and cons of those two alternatives?

**Mr. Fullerton:** The latter is the simplest in that everything would come under one jurisdiction, as we have pointed out in the brief, but you would not want us to come here and repeat the same thing. I thought I would lay that on the table because it is an alternative.

**Senator Kirby:** I am curious whether there is any middle ground. I say that, because it seems to me that, while some people will argue that splitting it into federal and provincial jurisdictions involves some practical difficulties, yet, on the other hand, people will say that excessive centralization will lead to considerable skepticism on the part of strong provincial rights people and those who say that the big guys always like centralization and, therefore, one would expect the banks to say that. I am curious as to whether there is some point on the spectrum between those two.

I ask this as an open question, because no suggestion has been made to us that there is some middle ground, but I suspect, because of the Canadian way of life, that there will be a middle ground found which will point us in that direction.

**Mr. Fullerton:** That is not an easy question to answer. The insurance itself is, in my view, a critical matter. Who pays for it will always come back down to the financial institutions. Whether it is a provincial configuration with the federal government involved or a federal configuration with the provincial governments involved does not matter to me, quite frankly, but I am concerned about some of the things we have seen occur in other countries. The only way the whole system works is if there is complete confidence in it. There is no point in having it if there is not complete confidence. So, whatever is done, whether it be provincial, federal, or a combination of both, that has to be perceived by the depositing public as providing absolute protection. That is absolutely critical.

All the direction which has gone in so far has basically been seated with the federal jurisdiction, or most of it. I have no problem with that. If the provinces wish to have a form of coverage, I have no problem with that either, so long as they step up and provide the same kind of support. Beyond that I have problems. When one gets out into the private sector one runs into situations such as they ran into in the U.S. midwest. That would be a severe problem and I would not, in any way, support that kind of suggestion.

**Senator Olson:** Would you expand on your experience? You have claimed, and I agree with you, that we need to establish a principle, and the figure of 100 per cent insurance for small depositors has been mentioned. Can you tell us from your experience what the appropriate number would be, based on 100 per cent insurance? Can we have the benefit of what you think that number ought to be.

**Mr. Fullerton:** I think that is a nice way to put it: "What I think", because my experience does not necessarily equip me

[*Traduction*]

seules sociétés de fiducie qui relèvent du Bureau du surintendant des assurances.

Quelle valeur attacheriez-vous à chacune de ces deux solutions?

**M. Fullerton:** La dernière me semble la plus simple, du fait que tout relèverait d'une même compétence, comme nous l'avons signalé dans le mémoire, mais vous ne voulez pas que nous venions ici répéter les mêmes choses. Je voulais vous en dire un mot, parce que c'est un des choix qui s'offrent.

**Le sénateur Kirby:** Je suis curieux de savoir s'il existe un moyen terme. Car certains trouveront peu pratique d'établir des juridictions fédérales et provinciales tandis que d'autres prétendront que cette centralisation excessive laissera profondément sceptiques ceux qui sont carrément en faveur de droits provinciaux bien ancrés et les autres reprochent volontiers aux puissants de toujours être en faveur de la centralisation et que, dans ces conditions, il n'est que normal pour les banques de s'exprimer ainsi. J'aimerais bien savoir s'il n'y aurait pas quelques solutions intermédiaires.

Car il n'en a pas été question jusqu'ici. Mais je suppose que, grâce à la façon dont les Canadiens règlent leurs problèmes, nous trouverons éventuellement cette solution intermédiaire.

**M. Fullerton:** Ce n'est pas une question à laquelle il est facile de répondre. L'assurance constitue en elle-même une question délicate et, en fin de compte, ce seront toujours les institutions financières qui en assumeront les frais. Je ne me soucie guère qu'il s'agisse d'un groupement provincial, avec l'engagement du gouvernement fédéral, ou d'un groupement fédéral, avec l'engagement des gouvernements provinciaux. Mais je suis préoccupé par certains événements qui se sont produits dans d'autres pays. Le système ne saurait fonctionner sans qu'on y attache une entière confiance. Inutile d'implanter un système, si la confiance ne règne pas. Aussi, quelques mesures que l'on prenne sur le plan provincial, fédéral ou les deux à la fois, il faut que les déposants y trouvent une protection absolue. Cette condition est essentielle.

Jusqu'ici, la direction en tout ou en majeure partie est venue du gouvernement fédéral. Je n'y vois aucun inconvénient. Et si les provinces souhaitent avoir une certaine protection, je ne m'y oppose pas non plus, aussi longtemps qu'elles sont disposées à fournir le même appui. Mais au-delà de ce point, dès que l'on pénètre dans le secteur privé, je commence à éprouver des problèmes, car l'on fait face à des situations semblables à celles qui se sont présentées dans le midwest américain. La situation serait grave et je n'approuverais pas du tout, quant à moi, une suggestion de ce genre.

**Le sénateur Olson:** Voulez-vous nous exposer un peu plus longuement votre expérience? Vous avez prétendu, et je suis d'accord avec vous, qu'il nous faut établir un principe: on a mentionné une assurance-dépôts de 100 p. 100 pour les petits déposants. Vous fondant sur votre propre expérience, pouvez-vous nous dire quel est le nombre auquel il faudrait accorder une assurance-dépôts de 100 p. 100?

**M. Fullerton:** C'est, je crois, une bonne façon d'exprimer la chose. Voici ce que je pense, car mon expérience ne m'autorise

[*Text*]

to put a precise number on that. When I look at the composition of our deposit base, I see that 96 per cent of our deposits are covered; that is, 96 per cent of our deposits would be covered by the $20,000 limit. That is a safe position to be in. That does not get to me; what gets to me more is the question of whom we are covering.

The basic principle I would like to see is that people will be covered who have a minimal capability of going in and assessing and making a judgment. People now walk up to a bank or trust company because it has a physical presence down the street. You are perfectly aware that we have had a long period since a bank failure, 1923 to 1985. It is automatic that the people of Canada think of a financial institution, or a bank, as being perfectly safe. We certainly want to maintain that kind of position, but they just do not think of things failing. Now we are looking at a situation where we have a couple of real hard failures. The people we want to protect are the people who put their money in those institutions not for the half of a per cent increase in rate but because the institutions were there, in my judgment. It is not a perfect procedure. There is no precedent that we are looking to and that is why I mention the figure of $10,000 or $20,000. I am quite happy to endorse the $20,000 in the CBA report, but I am also cognizant of the fact that it might be done at $10,000 and that there is no scientific method of doing it. At $20,000 we cover 96 per cent of our deposits. At $10,000 I do not know what percentage of the deposits we cover, but I think the people we are protecting basically are the people who cannot protect themselves.

**Senator Olson:** It seems to me that you are saying that you agree with the $20,000, but the amount from there on up would be based on some kind of rating to the CDIC, I imagine. I heard your description of a qualitative analysis, but to use that for the hard fact of the situation of setting the amount that a financial institution is going to pay really does require somebody to make the rating and do the qualitative analysis. Everybody will have confidence both in the way they do the analysis and also because they have to make different payments depending on whatever it is.

Do you think you ought to have another council within the financial institutions to do that job, or whoever makes these ratings to set the amount that an institution ought to pay? Is there another body that needs to be created to do that job?

**Mr. Fullerton:** I do not believe so. All those institutions are there now and if they are being utilized the ratings are available to anybody regulating these institutions. Therefore, that piece of core information is already there. What I personally believe in respect to the regulation of financial institutions and the CDIC is quite simple: The primary regulator should be the one who does the regulation. The primary insurer should basically confine the activities to the insurance role.

**Senator Olson:** Including the setting of the rates?

[*Traduction*]

pas nécessairement à donner un chiffre exact à ce sujet. Si l'on analyse la composition de nos dépôts, l'on voit que 96 p. 100 d'entre eux seraient couverts par la limite de 20 000 $. Les risques de la plupart de nos dépôts sont donc limités; c'est excellent. Mais cela ne m'impressionne pas tellement; ce qui m'intéresse c'est de savoir qui nous couvrons avec notre assurance-dépôts.

J'aimerais que, en principe, nous couvrions ceux qui ne sont pas tellement en mesure d'évaluer et de juger le système. Les gens se rendent aujourd'hui à la banque ou dans une société de fiducie parce qu'elle a une présence physique. Vous savez parfaitement qu'il s'est écoulé une longue période sans une faillite bancaire, soit de 1923 à 1985. Il est normal que les Canadiens voient dans une banque ou une institution financière un endroit parfaitement sûr. Sans doute, nous voulons que cette confiance continue à régner mais les déposants ne pensent tout simplement pas à une défaillance du système. Or nous voici actuellement en présence de deux graves faillites. Les gens que nous voulons protéger sont ceux qui ont placé leur argent dans ces institutions, non pas pour le surplus d'intérêt d'un demi pourcent mais parce que, à mon avis, ces institutions se trouvaient là. La procédure n'est pas parfaite. Nous ne nous rallions à aucun précédent et c'est pourquoi je mentionne ce chiffre de 10 000 ou 20 000 $. Je suis très heureux d'appuyer le chiffre de 20 000 $ que l'on trouve dans le rapport de l'ACB. Mais je n'ignore pas non plus qu'on pourrait s'accommoder de la somme de 10 000 $ et que nous ne sommes guidés par aucune méthode scientifique. La garantie de 20 000 $ suffit à couvrir 96 p. 100 de nos dépôts. J'ignore quel pourcentage de nos dépôts nous couvririons avec la somme de 10 000 $ mais je crois que les gens que nous protégeons surtout sont ceux-là qui ne peuvent se protéger eux-mêmes.

**Le sénateur Olson:** Vous semblez être satisfait de cette somme de 20 000 $. C'est à la SADC qu'il reviendrait, je suppose, d'approuver toute somme plus élevée. Je vous ai entendu exposer en quoi consiste l'analyse qualitative. Mais pour fixer le montant qu'une institution financière versera en assurance-dépôts, il faudra nécessairement que quelqu'un fasse cette analyse qualitative et fixe ce taux. Tous auront confiance, car ils ont foi dans l'analyse même et aussi parce que les versements qu'ils auront à faire varieront en importance.

Croyez-vous qu'il faudrait un autre conseiller dans les institutions financières pour exécuter ce travail et fixer les taux et les sommes que l'institution devrait payer? Un autre organisme s'impose-t-il pour exécuter cette tâche?

**M. Fullerton:** Je ne le crois pas. Les institutions possèdent déjà ces renseignements dont elles se servent pour leur réglementation. Cette somme d'information existe donc déjà. Personnellement, ce que je pense au sujet de la réglementation des institutions financières et de la SADC est bien simple: le principal instrument de réglementation devrait être celui qui exécute la réglementation. Le principal assureur devrait s'en tenir au domaine de l'assurance.

**Le sénateur Olson:** Y compris la détermination des taux?

[*Text*]

**Mr. Fullerton:** No, the board of the insurer should have some responsibility for setting the rates, in my judgment.

**Senator Olson:** They would also have to have the capability to do a qualitative analysis.

**Mr. Fullerton:** Not necessarily. There are two groups working here. If you create it in both locations, for example, in the Inspector General of Banks and in the CDIC, you are just duplicating work. I have a strong belief that a regulator can input into an insurer the necessary information on which to make those judgments.

**Senator Olson:** I cannot disagree with that.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I have a question but it is more for information. We were talking about a reasonably large bank, as far as western Canada was concerned, and now we are talking about another one that would cause a great many problems to the deposit insurance, and leading up to that are several trust companies. I suppose, fortunately, for western Canada they are scattered across many parts of Canada before they hit the west. The one I am more familiar with, which is Pioneer Trust, was relatively small compared to the ones we see with the banks. However, the same principle applies, that most people to whom I have talked have looked on the trust companies as guaranteed by the government. You put your money in the bank or into a trust company and you write a cheque and it is as safe as it is in the Church of England, if that is safe.

**The Chairman:** Order, please.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I forgot that we have an Anglican present. In your opinion, is it time that we stopped looking at these institutions as both regional and sort of welfare institutions, and, if we are going to insure them looking at them, started as a hard-nosed business enterprise: we either insure them or we do not insure them?

**Mr. Fullerton:** I could have not expressed it better, quite frankly. I am sure that my colleagues have gone into this and I am just repeating, but the risk in having unproperly regulated institutions in the field—operating on the assumption that they are riding the coattails of the good ones to establish a performance of over 50 years and more—is that anybody can go into the financial business of taking deposits. Anybody can pay up over the next guy, but they do not necessarily have the history and the corporate governance of the financial institutions that have survived so well in this country and served us so well for so many years. Therefore, you have people merely bidding up the deposits to acquire them in order to deploy them into riskier areas. This is where it ties into expanding financial institutions—the numbers and types. Where you have to draw your definition is as to where competition reaches the rationale and pushes the financial institutions out into taking higher and higher risks, but it happens. It is sort of like kamikaze financial management. You can only die once. If you start getting into trouble, you just keep moving it out taking higher risks to try to get a higher return and eventually down comes the deck of cards. We are talking about your money, my money and our

[*Traduction*]

**M. Fullerton:** Non, à mon avis, le conseil d'administration de l'organisme assureur devrait assumer une certaine responsabilité dans la détermination des taux.

**Le sénateur Olson:** Il devrait aussi être capable de faire une analyse qualitative.

**M. Fullerton:** Pas nécessairement. Il y a ici deux groupes en cause. Si vous instituez cet organisme chez l'inspecteur général des banques et dans la SADC, vous faites tout simplement double emploi. Je crois fermement qu'un organisme de réglementation peut fournir à l'assureur les renseignements qui lui seront nécessaires pour des situations de ce genre.

**Le sénateur Olson:** Je ne saurais en disconvenir.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Un renseignement, je vous prie. La banque dont il s'agit dans l'Ouest du Canada est raisonnablement importante et il est maintenant question d'une autre banque. La situation poserait un bon nombre de problèmes à l'assurance-dépôts, auxquels contribueraient plusieurs sociétés de fiducie. Heureusement pour l'Ouest du Canada, je suppose qu'elles sont dispersées dans plusieurs régions du Canada, avant d'atteindre l'Ouest. Je songe à celle que je connais le mieux, le *Pioneer Trust*, et cette société est relativement petite si on la compare à celles qui sont rattachées aux banques. Toutefois, le même principe s'applique et la plupart de ceux à qui j'en ai parlé ont toujours considéré que les sociétés de fiducie étaient garanties par le gouvernement. Vous déposez votre argent à la banque ou dans une société de fiducie, vous en tirez un chèque et il est tout aussi sûr que l'est l'Église d'Angleterre.

**Le président:** A l'ordre, je vous prie.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** J'oubliais qu'il y a ici un anglican. A votre avis, le moment est venu de cesser de considérer ces institutions comme des organismes régionaux et de bienfaisance et, aux fins d'assurance-dépôts, de voir en elles des entreprises d'affaires sérieuses que nous déciderons ou non d'assurer?

**M. Fullerton:** Je n'aurais su mieux dire. Je sais que mes collègues ont déjà touché ce point et que je ne fais que le répéter, mais le risque d'avoir des institutions mal réglementées, qui fonctionnent en profitant de l'expérience de saines institutions qui existent depuis 50 ans et plus et que, n'importe qui peut se lancer dans le secteur financier et recueillir l'argent des déposants. N'importe qui le peut, mais n'importe qui n'a pas nécessairement les antécédents et l'expérience que possèdent les institutions financières qui ont su si bien survivre au Canada et qui nous ont si bien desservis pendant tant d'années. il y a donc des gens qui recueillent simplement l'argent des déposants pour l'investir dans des domaines risqués. Et c'est ici qu'on assiste à l'expansion, en nombre et en nature, des institutions financières. Le point où il faut s'arrêter est celui où la concurrence dépasse le niveau raisonnable et incite les institutions financières à courir des risques de plus en plus élevés. C'est une gestion qui tient du suicide. On ne meurt qu'une fois. S'il survient des difficultés, vous y palliez en prenant des risques plus grands encore pour obtenir un rendement supérieur puis, un jour, le château de cartes s'effondre. Il est ici question d'argent, mon argent et votre épargne et cette affaire est per-

[*Text*]

savings and it is so personal that it needs to be regulated and protected. It needs to be managed professionally.

The reason we are here to make a fairly significant presentation is to say we must protect that which is good. We have it good; we have had it good; we must protect it. Protecting it is managing it professionally. To manage it professionally you have to analyze what you are dealing with. You have not only to analyze the figures—because if it were only figures we were dealing with we could print it into a computer which would punch out an answer and some have tried it that way—but you have to know your customer and do a quality control analysis on the asset portfolio. To do that you have to be professional.

The answer to your question is that I agree with you, but we must have that kind of analysis if we are going to have faith in our financial institutions.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Are you saying somewhat that the provinces want to have their own financial institutions, whether trust companies or banks and, have this regional pride that they are better prepared to put their money where their mouth is?

**Mr. Fullerton:** As you are aware, my background has taken me through almost every province. I spent quite a bit of time in Saskatchewan, Alberta, British Columbia—where I started in the bank—here and in the maritimes where my family comes from. There is a tremendous sense of pride in all of the small areas I have been in contact with. I believe there is room for small banks and for regional banks. I believe those institutions can be managed properly and can survive. I believe they can withstand the pressures and a recession.

However, I am suggesting to you that the critical element is that they be managed properly. Regardless of what kind of pressure they are subjected to, they cannot step over that risk boundary. Once they do, then they are vulnerable. If they stay with the risk boundary and they go after good business in the area, grow within themselves and have strong management, I believe small banks can manage, that they should be there and that they should represent the particular interest in the area in which they function.

I do not endorse the idea that "small" cannot survive in this country. However, there must be the basic ingredients which foster good corporate governance within financial institutions.

The banking business, the trust business, the insurance business or the investment dealer business, from my observation, are extremely demanding on management. Change is coming at us very quickly from all directions. I do not think there are too many people around who do not find managing one of the pillars pretty challenging. I become somewhat concerned when I hear about putting all four pillars together. I do not know who the geniuses are who would manage all these things all at once, because each one of our industries is challenging unto itself. I think that is evidenced by what has happened. It seems to indicate to me that, in some cases, things have gotten beyond us. I am not an advocate of destroying the four pillars.

[*Traduction*]

sonnelle au point qu'elle a besoin d'être réglementée et protégée. Elle doit être gérée professionnellement.

Si notre exposé est plutôt long, c'est que nous voulons protéger ce qui mérite de l'être. Les choses vont bien; elles ont bien été; nous devons les protéger pour qu'elles continuent à se comporter ainsi. Les protéger, c'est les gérer professionnellement, les gérer professionnellement, c'est analyser la situation. Il ne faut pas seulement analyser les chiffres, car s'il ne s'agissait que de chiffres, nous pourrions les confier à un ordinateur qui nous imprimerait la réponse. Certains ont essayé de procéder ainsi, mais je vous dis qu'il faut connaître le client et effectuer une analyse qualitative des avoirs: il faut être professionnel.

Je réponds donc que je suis d'accord avec vous, mais qu'une analyse de ce genre s'impose: sans quoi, nous ne saurions avoir confiance en nos institutions financières.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Si je comprends bien, cela revient à dire que les provinces veulent avoir leurs propres institutions financières, sociétés de fiducie ou banques, et qu'elles ont assez de fierté régionale pour préférer placer leur argent chez elles?

**M. Fullerton:** Comme vous le savez, mon travail m'a amené à visiter presque toutes les provinces. J'ai passé un temps appréciable en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique—là où j'ai commencé à travailler dans une banque—ici et aussi dans les provinces maritimes, d'où ma famille est originaire. On décèle un immense sentiment de fierté dans toutes les petites régions que j'ai contactées. Je crois qu'il y a de la place pour de petites banques et pour des banques régionales. Ces institutions pourraient être administrées adéquatement et pourraient survivre. Elles pourraient soutenir les pressions et la récession.

Toutefois, il faut bien admettre que l'élément critique est qu'elles soient administrées adéquatement. Quel que soit le genre de pressions auxquelles elles puissent être soumises, elles ne peuvent franchir la frontière du risque. Si elles le font, elles deviennent vulnérables. Si elles limitent les risques et cherchent à conclure de bonnes affaires dans la région, à s'entraider et à s'assurer une forte administration, je pense que les petites banques peuvent se débrouiller, que c'est leur place et qu'elles devraient représenter les intérêts particuliers de la région où elles sont installées.

Je ne puis concevoir que ce qui est «petit» ne peut survivre dans notre pays. Néanmoins, on doit y retrouver les ingrédients de base qui engendrent la bonne administration des institutions financières.

Les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance ou les courtiers en valeur mobilière, d'après moi, exigent une administration très serrée. De toutes parts, les changements surviennent rapidement. Je ne pense pas qu'il y ait tellement de gens qui ne croyent pas qu'assumer l'administration d'une institution financière constitue un défi. Je m'inquiète quelque peu lorsque j'entends parler de réunir toutes les entreprises. J'ignore quel génie pourrait arriver à les administrer, parce que chacune de nos industries est un défi en elle-même. Je pense que ce qui est arrivé le prouve bien. Dans certains cas, les événements nous ont dépassés. Je ne préconise pas qu'on réunisse toutes ces entreprises.

[*Text*]

There is a lot of rethinking going on in the U.S. In the U.K., a number of people are wondering what is going to happen when the big bang comes. Who is going to manage all of these things? Who are these people who have The ability to manage trust companies, insurance companies, banks and investment dealers? I would like to meet them.

**Senator Godfrey:** My recollection is that, years ago, before we had any of these small banks, the government incorporated a bank called the Industrial Development Bank which is now known as the Federal Business Development Bank. For years, the Industrial Development Bank made money by giving riskier loans, which was the purpose for which it was created. That bank was specifically created to handle the riskier loans. When they were incorporated, they felt they had to take risks that private enterprise would not. That was a political judgment.

**Mr. Fullerton:** Let us retrace our steps over the last, say, six or seven years. During the latter half of the 1970s, particularly from 1975 through to 1980, the risk elements were increasing and competition was increasing. In London, moneys were being recycled out of the Middle East throughout the world, and the risk elements increased year over year as opportunities to lend money to industrialized countries decreased. Then the banking industry moved into less-developed areas, and the risks increased steadily until we were at the point where money was being deployed all over the world on all types of risks.

During the same period, perhaps we should look at some of the more buoyant areas of this country. Lending was going on at an ever-increasing clip. Competition was becoming more fierce and the population extending that competition was becoming more concentrated. This was happening all over the world, not just in London.

Then, as units were built up, as pressure increased, as foreign banks came in and as more "A" banks hit, the pressure was on to stretch out to keep business flowing in at a time when business started easing off. Risk was escalated very quickly. That risk escalation put us in a position of being the great venture capitalists of the late seventies. I am referring to the banking community and some of the trust company operations. We serviced the country and probably over-serviced it.

From there, you can draw the conclusion that the FBDB, which was originally created to take higher risks, took a lot more security, even in the days when I was running a branch. They had more security than I ever dreamed of. I will not go into that in great detail, but there was never an unsecured creditor.

We were competing with financial institutions world-wide. We had extended risk and for them to do their operation they had to extend risk incredibly far. They eventually got to the

[*Traduction*]

Il y a beaucoup de remises en question aux États-Unis. Au Royaume-Uni, un certain nombre de personnes se demandent ce qui arrivera lorsque le système économique s'effondrera. Qui administrera toutes ces choses? Qui sont ces gens qui ont la capacité d'administrer des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance, des banques et des courtiers en valeurs mobilièrs? J'aimerais les rencontrer.

**Le sénateur Godfrey:** Je me rappelle qu'il y a un an, avant que n'existe aucune de ces petites banques, le gouvernement a constitué en corporation une banque appelée la banque de développement industriel qui est maintenant connue sous le nom de Banque fédérale de développement. Pendant des années, la Banque de développement industriel a prospéré en accordant des prêts à risques plus élevés, et c'est d'ailleurs la raison poiur laquelle elle avait été créée. Cette banque donc, avait été précisément créée pour accorder des prêts plus risqués. Lorsqu'elle a été constituée en corporation, elle a senti qu'elle devait prendre des risques que l'entreprise privée ne prendrait pas. C'était un jugement politique.

**M. Fullerton:** Voyons ce qui s'est passé au cours des six ou sept dernières années. Au cours de la dernière moitié des années 1970, plus particulièrement de 1975 à 1980, les risques et la concurrence augmentaient. A Londres, l'argent en provenance du Moyen-Orient était recyclée à travers le monde, et les risques augmentaient d'année en année à mesure que les possibilités de prêter aux pays industrialisés diminuaient. Puis, l'industrie bancaire s'est orientée vers les régions moins industrialisées, et les risques ont augmenté progressivement jusqu'à ce que nous atteignions un stade où l'argent était offert dans le monde entier pour toutes sortes de risques.

Pendant la même période, nous devrions peut-être examiner certaines des régions les plus actives de ce pays. Les prêts connaissaient une vigueur sans pareil. La concurrence devenait plus serrée et la population qui exerçait cette concurrence devenait plus concentrée. Cela se passait dans le monde entier, et non simplement à Londres.

Ensuite, à mesure que les unités s'érigeaient, que la pression augmentait, que les banques étrangères nous envahissaient, et qu'un plus grand nombre de banques de type A prenaient le haut du pavée, il fallait multiplier les efforts pour garder les affaires en marche alors qu'elles commençaient à péricliter. Le risque a monté très rapidement. Cette montée du risque nous a forcé à devenir de grandes entreprises à capitaux spéculatifs à la fin des années 1970. Je fais ici allusion à la communauté bancaire et à certaines sociétés de fiducie. Nous avons desservi le pays et probablement trop.

Vous pouvez donc tirer la conclusion que la Banque fédérale de développement qui avait d'abord été créée pour prendre des risques supérieurs, avait grandement augmenté l'assurance-dépôts, même à l'époque où je dirigeais une succursale. Elle disposait de beaucoup plus d'assurance-dépôts que j'ai jamais rêvé d'en posséder. Je n'en dirai pas plus, mais il n'y a jamais eu un créancier non garanti.

Nous livrions une concurrence comme institution financière à l'échelle mondiale. Nous avions augmenté le risque et, pour qu'ils puissent effectuer leurs opérations, ils devaient augmenter le risque de façon incroyablement élevée. Ils en sont finale-

[*Text*]

point where they could not do it. From a banker's observation, that is what happened.

**Senator Godfrey:** In other words, you moved into their field.

**Mr. Fullerton:** There is no question of that at all. I would be the first one to acknowledge that. We were there with a vengeance. Of course, when the day of reckoning arrived, many of us, world-wide, took substantial loan losses. Thank goodness that period is behind us. That was our come-uppance for our venture capital activities. However, people still say that banks do not take risks. We took the risks; there is no question of that. Regrettably, people still think that banks should take more risks, but I say they should not. We did not lose money on the big accounts—and I think I can speak for major banks world-wide; we lost our money on Mainstreet Canada, that is, the butcher store and the shoe store in every little community across this country. Our losses amounted to hundreds of millions of dollars. That money is written off. As bankers or as venture capitalists, we lost that money.

People say that we need more venture capital. All right, put venture capital over somewhere else. If somebody else wants to lose money, by all means. Venture capitalists should be separated. Backers should do their job, and it is not getting out into the kind of risk elements that we were involved in in the late seventies that we wrote off in the early eighties.

Perhaps I have gone a little further than simply answering your question, senator, but I did touch upon it with respect to the FBDB. We were in their back yard and we had no room to manoeuvre.

**Senator Godfrey:** You have referred to self-regulation. I remember the sort of loans that our banks gave some years ago to one company. Such loans would never have been permitted in the United States, for example; there was a restriction by law down there, I believe. As an example of what I am speaking about, your bank went to Massey Ferguson, which I gather it won't do now. Is that by reason of a sort of self-regulatory thing? Is there some sort of agreement between the banks now? How does that work? You did not syndicate in the old days the way you do now.

**Mr. Fullerton:** We syndicate now, that is correct, senator. I do not want to go back too far on this, but if you go back into the early seventies, for example, there was hardly an account around that would borrow enough money to get into what we would call today a concentration problem. It is a relatively new phenomenon in this country. Because of the size of our banks, the size of the capital base and the borrowing requirements, we did not really face a concentration problem. I think everyone is well aware that, during the course of the seventies and into the mid-eighties, concentrations of holdings in the business sector increased rather dramatically. With that came the problem of

[*Traduction*]

ment venus au point où ils ne pouvaient aller plus loin. Voici ce qui s'est produit, d'après les observations d'un banquier.

**Le sénateur Godfrey:** Autrement dit, vous avez envahi leur territoire.

**M. Fullerton:** Cela ne fait aucun doute. Je serais le premier à le reconnaître. Nous y étions pour de bon. Certes, lorsque est arrivée la crise, un grand nombre d'entre nous, dans le monde entier, ont connu des pertes considérables dans le domaine des prêts. Dieu merci, nous avons franchi ce passage. C'était la rançon pour avoir utilisé des capitaux spéculatifs. Toutefois, il y a des gens qui disent encore que les banques ne prennent pas de risques. Nous en avons pris, cela ne fait aucun doute. Il est regrettable que certaines personnes pensent encore que les banques devraient prendre plus de risques, alors que je crois le contraire. Nous n'avons pas perdu d'argent dans les comptes importants—et je pense que je puis parler au nom des grandes banques établies à l'échelle mondiale; mais nous en avons perdu auprès des petits déposants canadiens, c'est-à-dire auprès du boucher et du marchand de souliers de toutes les petites localités du pays. Nos pertes se sont élevées à des centaines de millions de dollars. Cet argent est une perte totale. En tant que banques ou que de capitalistes qui font de la spéculation, nous avons perdu cet argent.

On dit que nous avons besoin de plus de capitaux spéculatifs. Fort bien, mettez les capitaux spéculatifs dans une autre catégorie. Si d'autres veulent perdre leur argent, c'est parfait. Les capitalistes qui utilisent des capitaux spéculatifs devraient être distingués des autres. Les bailleurs de fonds devraient faire leur travail, et il ne s'agit pas de se lancer dans le genre de risques comme nous l'avons fait à la fin des années 70, risques dont nous avons amorti les pertes au début des années 80.

J'ai peut-être outrepassé le sujet de votre question, sénateur, mais si je l'ai fait c'était pour parler de la Banque fédérale de développement. Nous nous occupions du même secteur et nous n'avions aucune marge de manœuvre.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez mentionné l'auto-réglementation. Je me souviens du genre de prêts que nos banques ont consentis, il y a quelques années, à une société. De tels prêts n'auraient jamais été permis aux États-Unis, par exemple; la loi s'y opposait dans ce pays, je crois. Par exemple, votre banque a prêté à Massey Ferguson, ce que j'imagine que vous ne feriez plus maintenant. Est-ce à cause d'un système d'auto-réglementation? Existe-t-il un genre d'entente entre les banques maintenant? Comment cela fonctionne-t-il? Vous ne faisiez pas corps, anciennement, comme vous le faites maintenant.

**M. Fullerton:** Nous le faisons maintenant, c'est exact, sénateur. Je ne veux pas remonter trop loin dans le temps pour vous l'illustrer, mais au début des années 70, par exemple, il y avait fort peu de clients qui empruntaient suffisamment d'argent pour en arriver à ce que nous appellerions aujourd'hui un problème de concentration. C'est un phénomène relativement nouveau au pays. Étant donné l'importance de nos banques, des capitaux en cause et des exigences d'emprunt, nous n'avions jamais vraiment connu de problèmes de concentration. Je pense que tout le monde sait fort bien qu'au cours des années 70 et que jusqu'au milieu des années 80, la concentration des

[*Text*]

defining how far a bank should go with a single borrower or group of borrowers. It is, therefore, a relatively new phenomenon, largely due to the many amalgamations that have gone on in the industry.

If you want to look at Massey Ferguson, Massey never even came up to the U.S. definition of concentration, so that would not have been an issue at all. But some of the other accounts could easily be an issue, particularly today. As this phenomenon developed, we developed our own policies on where we felt we should go with a customer or a grouping of customers we felt were sufficiently similar that it would cause difficulty if they went down together. We have come up with a figure that is really in the range of approximately 12 to 15 per cent of the total capital of the bank.

What we try to do today in our lending practices is, first, define the entity to which we are lending. Then, once the entity is defined, we apply a limit on the lending to that entity of between 12 and 15 per cent of total capital.

**Senator Godfrey:** Is that done by all of the major banks or do they have variations in policy?

**Mr. Fullerton:** There is no absolute mandatory figure, but my understanding of this situation is that most of the banks, if not all of them, were at roughly the same level.

**Senator Godfrey:** That brings me to my next question: Isn't that the sort of thing that should be regulated by regulatory bodies rather than by a voluntary movement on the part of the banks? I am thinking of the smaller banks that are starting up. Why should that not be a firm regulation?

**Mr. Fullerton:** That is a fair question, senator. Let me answer it this way: I have no problem with a firm regulation. The way we want to manage our bank is to run a sound, well capitalized, risk-free bank, to the extent that that is possible. Our mandate, basically, is that, above anything else, the depositors' money must be safe. From there on, we can move in other directions. But if we are regulated in the quantitative matter—and I come back to my quantitative *versus* qualitative—then we have a situation wherein there is a hard set of rules. Today, in the business environment, there is no hard set of rules which applies to any grouping of companies. I do not have to reach very far afield to indicate to you the vast number of individual corporations which are in some groupings in this country. There is a judgment call for everybody within those groupings as to what stands alone and what does not stand alone; as to what is concentration and what is not concentration.

If a hard set of rules is set up, then people administer by that hard set of rules with very little or no judgment involved. I say that this would be nice, because we are all heading towards the same objective, but it is not very practical in today's environment, because judgments have to be made.

[*Traduction*]

portefeuilles dans le secteur des entreprises a augmenté plutôt radicalement. Il a donc fallu définir jusqu'à quel point une banque pouvait prêter de l'argent à un emprunteur unique ou un groupe d'emprunteurs. C'est donc un phénomène relativement nouveau, principalement en raison des nombreux fusionnements qui ont eu lieu dans l'industrie.

Si vous voulez qu'on s'arrête au cas de M. Ferguson, cette société n'a jamais correspondu à la définition américaine de la concentration de sorte qu'il n'y aurait eu aucune difficulté. Mais ce n'est pas le cas de tous les clients, particulièrement aujourd'hui. Au fur et à mesure que ce phénomène prenait de l'ampleur, nous avons élaboré nos propres politiques afin d'établir le montant d'argent que nous pouvions prêter à un client ou un groupement de clients qui nous semblaient suffisamment semblables pour causer des problèmes s'ils faisaient faillite ensemble. Nous en sommes arrivés à un chiffre qui se situe aux environs de 12 à 15 p. 100 du capital total de la banque.

Lorsqu'il s'agit de prêter de l'argent, nous essayons donc aujourd'hui d'abord de définir l'entité à laquelle nous prêtons, ensuite, nous imposons une limite de prêts qui se situe entre 12 et 15 p. 100 du capital total.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce la politique de toutes les principales banques ou y a-t-il des variantes?

**M. Fullerton:** Il n'y a pas de chiffre obligatoire, mais je sais que la plupart des banques, sinon toutes, s'en tiennent approximativement au même niveau.

**Le sénateur Godfrey:** Ceci m'amène à ma prochaine question. N'est-ce pas le genre de chose qui devrait être réglementée par des organismes de réglementation plutôt que par une décision volontaire de la part des banques? Je songe aux petites banques qui se lancent en affaires. Pourquoi ne devrait-il pas y avoir un règlement ferme?

**M. Fullerton:** C'est une bonne question, sénateur. Permettez-moi de vous répondre ainsi. Je ne m'oppose nullement à une ferme réglementation. Nous voulons administrer nos banques essentiellement de façon à diriger des banques solides, bien capitalisées, sans risque, dans la mesure du possible. Nous sommes fondamentalement chargés d'assurer la sécurité de l'argent des déposants. Ensuite, nous pouvons nous lancer dans d'autres directions. Mais si on nous imposait des règles sur le plan quantitatif—et je reviens à mon allusion à la quantité par rapport à la qualité—nous nous trouverions alors dans une situation où les banques seraient régies par une réglementation vigoureuse. Aujourd'hui, dans le milieu des affaires, aucun ensemble de règles vigoureuses ne s'applique à un groupe quelconque de sociétés. Je n'ai pas à aller très loin pour vous signaler le vaste nombre de sociétés qui sont regroupées au pays. Chacune d'entre elles doit déterminer ce qui peut se suffire et ce qui ne le peut pas; ce qui représente une concentration et ce qui n'est pas une concentration.

Un ensemble rigoureux de règles impose une conduite rigoureuse aux administrateurs sans qu'il ne leur soit nécessaire d'user de beaucoup de jugement. Je prétends que ce serait bien, parce que nous visons tous le même objectif, mais ce n'est pas très pratique dans la conjoncture actuelle car il faut procéder à des évaluations.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** Yes, but you can have minimum requirements. What about self-dealing? There again, the same problem applies. One of the things that could be outlined, regarding self-dealing, could be that no one could go beyond a certain percentage of lending.

**Mr. Fullerton:** I have no problem with that. Self-dealing relates to good corporate government. There is no regulator in the world that is perfect. From my observation—and I have kicked around for a while; I have been involved in this industry for 32 years and have held most positions—the strength of this system comes from the character of the institution—the character of the board; self-governance. What kind of pride do you have built into that system? What kind of directors do you have? What kind of officers do you have? What kind of relationships do you have with the auditors? This is where a corporation either makes it or breaks it; it is not in the regulatory process.

I would like to have—and I do have—faith in the regulatory process, but I also know that, within any regulatory process, if you want to operate improperly, it is possible to do so and probable that you will get away with it for a while. What I look for is the corporate audit, if I may put it that way. Are we structured properly? Do we have good communication with our board? Do we have a good relationship with the auditor? Do we have a good relationship with our analyzing public, the investment dealers—the investors? Do we have information out there that we are proud of? Are we communicating properly? I say that once you have that in place you have most of what it takes to make a good, sound financial institution.

**Senator Godfrey:** That is fine for you people, but what about all the others? Do you mean to suggest that we abolish all of the securities commissions? Surely we learned our lesson back in the thirties. We were not regulating anything until then. Surely there must be in place some pretty stiff regulations. It is all very well for you people, but it is the other people I am thinking about.

**Mr. Fullerton:** I appreciate that, senator. I am not suggesting that the regulators be taken away. The Inspector General of Banks is the most important role in our system. I have said *ad nauseam* that qualitative analysis is what needs to be beefed up. I firmly believe that that is necessary in our kind of system. I am not saying that the regulators should be done away with. I am saying, however, that it is how we govern ourselves that is important—it is the quality of the people involved, it is those procedures which we have in place to provide protection against self-dealing or any sort of fraudulent activities, it is the assurance that we have a strong board monitoring a strong management that is important.

**Senator Godfrey:** Why have you not turned the Canadian Bankers' Association into a self-regulatory body?

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais vous pouvez avoir des exigences minimales. Que pensez des transactions intéressées? Ici encore, le même problème se pose. On pourrait souligner notamment, au sujet des transactions intéressées, que personne ne serait autorisé à dépasser un certain pourcentage de prêts.

**M. Fullerton:** Cela ne me cause aucun problème. Les transactions intéressées font partie de toute bonne administration des sociétés. Aucun organe de réglementation du monde n'est parfait. D'après mon expérience—et j'ai passablement roulé ma bosse, étant dans ce milieu depuis 32 ans et ayant occupé la plupart des postes—la force de ce système provient du caractère des institutions—le caractère du conseil d'administration; l'auto-gérance. Quel genre de fierté retrouvez-vous dans ce système? Quel genre d'administrateurs avez-vous? Quel genre de dirigeants avez-vous? Quel genre de relations existe-t-il avec les vérificateurs? C'est là où on peut voir qu'une société réussie ou échoue; ce n'est pas dans le processus de réglementation.

J'aimerais avoir—et j'ai d'ailleurs—foi dans le processus de réglementation, mais je sais aussi que dans le cadre de tout processus de réglementation, si on veut se conduire incorrectement, il est possible de le faire et il est probable qu'on s'en tire impuni pendant un certain temps. Je rechercherais plutôt une vérification des sociétés, si je puis m'exprimer ainsi. Sommes-nous structurés correctement? Avons-nous une bonne communication avec notre conseil d'administration? Entretenons-nous de bonnes relations avec les vérificateurs? Avons-nous une bonne relation avec notre public qui nous analyse, les courtiers de valeurs—les investisseurs? Sait-on à l'extérieur de quoi nous sommes fiers? Communiquons-nous assez? D'après moi, si nous avons tout cela, nous avons tout ce qu'il faut pour faire une bonne institution financière solide.

**Le sénateur Godfrey:** C'est parfait pour vous, monsieur, mais que dire des autres? Voulez-vous laisser entendre que nous devrions abolir toutes les commissions de valeurs mobilières? Il est certain que nous avons appris notre leçon dans les années 30. Il n'y avait jusqu'alors eu aucune réglementation. Je suis certain qu'il doit exister certaines réglementations assez sévères. Cela fait votre affaire monsieur, mais c'est aux autres que je pense.

**M. Fullerton:** Je le comprends, monsieur le sénateur. Je ne veux pas dire que les organismes de réglementation devraient être éliminés. L'inspecteur général des banques joue le plus important rôle dans notre système. J'ai répété ad nauseam qu'il faut insister sur l'analyse qualitative. Je crois fermement qu'elle est nécessaire dans notre genre de système. Je ne dis pas pour autant que les organes de réglementation devraient être éliminés. Il faut toutefois se rendre compte que c'est la façon dont nous nous régissons qui est importante—c'est la qualité des personnes compétentes, ce sont les procédures que nous avons mises en place pour assurer une protection contre les transactions intéressées ou toute autre sorte d'activités frauduleuses, c'est l'assurance que nous avons un conseil d'administration fort qui contrôle une forte administration, qui importent.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi n'avez-vous pas transformé l'Association canadienne des banquiers en organisme d'autoréglementation?

[*Text*]

**Mr. Fullerton:** That question comes up with great regularity. In answer to it, I come back to this: How many people are going to get involved in this process? Are we to have the CDIC, the Inspector General of Banks and the Bankers' Association? Right now, the Bankers' Association does perform a self-regulatory role. The fact that we get together, and legally so, to discuss many matters makes for a self-regulatory process in which the industry's knowledge can be brought to bear on problems. It does perform the role, but I have to return to my original statement to say that, if you are going to be regulated, you should put the regulatory power in one area and the insurance part in another area. The role of the CBA is an association role, and I personally think it should stay mainly as an association role but perform the self-regulatory function, which it already does, but not expand it in any manner.

**Senator Godfrey:** You pass information back and forth, but you do not actually pass rules and regulations, which we did in the Canadian Mutual Fund Association. We had a lot of rules and we had a lot of people objecting like mad to them. That's why they were needed.

**Mr. Fullerton:** I appreciate that. My personal opinion is that the regulator is the Inspector General of Banks, and he is the man who should be responsible for the quality of the banking system.

**The Chairman:** One way of interpreting some of the things you said earlier, Mr. Fullerton, is that you define loans to small business as being in the venture capital category. All those loans to Main Street, Canada, on which you took such a beating in the early 1980s, you now call venture capital operations because that is the way they turned out. But surely it was the unexpectedly high interest rates, historically high interest rates and the recession that got them. You did not lose money on the big guys, because the big guys, by definition, could either weather the storm or, as in several cases, were bailed out by governments. Is that an unfair statement?

**Mr. Fullerton:** No, I do not think it is an unfair statement. I do not want to dwell on that statement. I suppose that has the tendency to be a little bit spectacular. I was not trying to be a little bit spectacular. I am just saying that in the process of a highly competitive environment, the tendency is to stretch. I just dramatized it a little bit by calling it venture capital. I could use other words pretty easily and just say it was a stretchy environment, a euphoric environment, where people were looking at an economy which basically had gone up for so many years that they tended possibly to make some loans that were predicated on an expanding economy, in some cases a booming economy. But I was not trying to look back and make a judgment that we did things in a venture capital way. Everyone who made those loans did them in a banking way; but they got a little exuberant, when you look at them in retrospect. This is what I think we have to be a little careful about when

[*Traduction*]

**M. Fullerton:** Cette question revient sans cesse. Pour y répondre, je me pose toujours cette question: combien de personnes vont participer à ce processus? Aurons-nous la SADC, l'inspecteur général des banques et l'Association des banquiers? A l'heure actuelle, l'Association des banquiers joue un rôle d'auto-réglementation. Le fait que nous nous réunissions, et légalement bien sûr, pour discuter de nombreuses questions réprésente en soi un processus d'auto-réglementation qui permet à l'industrie de se pencher sur les problèmes. Il joue ce rôle, mais quant à moi je répète que si vous allez être réglementés, vous devriez mettre le pouvoir de réglementation dans un secteur et l'aspect assurance dans un autre. Le rôle de l'Association des banquiers est typique à celui d'une association, et je pense personnellement qu'elle devrait se confiner à un rôle d'association mais remplir la fonction d'auto-réglementation, ce qu'elle fait déjà—sans toutefois outrepasser ses fonctions.

**Le sénateur Godfrey:** Vous vous transmettez des renseignements, mais vous n'adoptez pas vraiment de règles et de règlements, ce que nous avons fait au sein de la *Canadian Mutual Fund Association.* Nous avions énormément de règlements et beaucoup de personnes qui s'y objectaient. C'est pourquoi ils étaient nécessaires.

**M. Fullerton:** Je le comprends. Personnellement, je crois que l'organisme de réglementation rêvé est l'inspecteur général des banques, car il est celui qui devrait être chargé de veiller à la qualité du système bancaire.

**Le président:** D'après certaines choses que vous avez dites plus tôt, M. Fullerton, il semblerait que vous placez les prêts consentis aux petites entreprises dans la catégorie des prêts à capitaux spéculatifs. Tous ces prêts consentis aux petites entreprises, au Canada, qui se sont soldés en d'énormes pertes pour vous au début des années 1980, vous les appelez maintenant des prêts à capitaux spéculatifs parce que c'est ce qu'ils sont devenus. Mais il est évident que ce sont les taux d'intérêt étonnamment élevés, les taux d'intérêt historiquement élevés et la récession qui ont causé ces petites entreprises à faire faillite. Vous n'avez pas perdu d'argent auprès des grosses compagnies, parce que celles-ci, par définition, étaient en mesure d'encaisser des revers et (ou) comme dans plusieurs cas, elles ont été sauvées de la faillite grâce aux gouvernements. Ai-je tort?

**M. Fullerton:** Non, je ne pense pas que nous ayez tort. Je ne veux pas m'arrêter à cette déclaration. Je présume qu'on peut noter ici une tendance à être un peu trop spectaculaire. Je n'essayais pas de l'être. Je dis simplement que dans le processus d'un milieu hautement concurrentiel, la tendance est à l'expansion. Je n'ai fait que dramatiser légèrement en parlant de capitaux spéculatifs. Je pourrais utiliser d'autres termes aussi facilement et dire simplement qu'il s'agissait d'un milieu en expansion, d'un milieu euphorique, où l'économie était à la hausse depuis un si grand nombre d'années que certaines personnes ont eu tendance peut-être à faire des prêts en fonction d'une économie en expansion, et dans certains cas même, d'une économie qui monte en flèche. Mais je n'essayais pas, en parlant du passé, de donner l'impression que dans la plupart des cas il s'agissait de capitaux spéculatifs. Tous ceux qui ont fait ces prêts ont suivi les normes bancaires; mais ils ont fait preuve

[*Text*]

we tend to mix the words "competition" and "risk". I think that is what we were doing. I am not talking about Canadian banks per se. I can look at every country in the world and find exactly the same scenario being played out. This is nothing unique to Canada. It is a worldwide phenomenon in periods of explosive economic growth.

**Senator Anderson:** I have listened to people with different briefs who have said that if any part of this green paper goes ahead, the schedule "A" banks should have power to diversify. I take it, from what you said a few moments ago, that you would not be in favour of that, because it is too hard to manage a bunch of things together.

**Mr. Fullerton:** I think I have an interesting answer to give you.

**Senator Anderson:** You could always answer "Yes" or "No".

**Mr. Fullerton:** I would like to introduce you to my two colleagues. It is a fair question. The preferred position is to move very slowly. In one of my other comments I said that, in skiing parlance, we should traverse the hill of change rather than schuss it. Someone misspelled "schuss"; so I have given up that quote. We should go pretty carefully. But, as a major financial institution, if it is the decision of government to broaden the scope of activities of financial institutions, I personally believe that banks and the major financial institutions, well established in this country, are well managed enough to do a better job on distributing financial services than those that have less experience. So where I propose to take our bank, if it went ahead, would be into the diversification and not left behind—because if any financial institution is left behind, it is at a competitive disadvantage. So we would move cautiously—as we already have done a little bit—into those fields in partnership in preparation for what might happen. It is a worldwide phenomenon. It is happening in Britain, the U.S. and all over.

So one can't sit and say he would like to have the old world. Whether I like it or not, I have to move with what is going, and we propose to move; and when we do, we will manage it professionally. But we are going to move step by step and make sure that if we are in another kind of business we will have very professional management of that business and will understand it ourselves as we expand it. We will not go headlong into it in any way, shape or form.

I am expressing the preference to go slowly, but if put in a position, by legislation or any other means, we will be there to provide our customers with the broadest financial services.

We are saying that there are 600 or 700 communities that do not have other service other than the banks. We are saying

[*Traduction*]

d'un peu d'exubérance, lorsque vous examinez les choses rétrospectivement. C'est à mon avis ce dont il faut se méfier légèrement lorsque nous sommes portés à mélanger les termes «concurrence et risque». Je pense que c'est ce que nous faisons. Je ne parle pas uniquement des banques canadiennes. Dans n'importe quel autre pays du monde, le même scénario se répète. Cette situation n'est pas unique au Canada. C'est un phénomène mondial en période de croissance économique fulgurante.

**Le sénateur Anderson:** J'ai entendu différentes personnes qui ont présenté des mémoires affirmer que si l'une ou l'autre partie de ce livre vert venait à être adoptée, les banques de l'annexe «A» devraient être autorisées à diversifier leurs intérêts. Je crois comprendre, d'après ce que vous avez dit il y a quelques instants, que vous n'êtes pas en faveur de cela, parce qu'il est trop difficile de concilier l'administration d'un tas de secteurs.

**M. Fullerton:** Je pense pouvoir vous donner une réponse intéressante.

**Le sénateur Anderson:** Vous pouvez toujours répondre par «oui» ou par «non».

**M. Fullerton:** J'aurais aimé vous présenter mes deux collègues, mais votre question mérite une réponse étoffée. La meilleure position à adopter consiste à procéder très lentement. Dans l'un de mes autres commentaires, je disais qu'en langage de ski, il vallait mieux couper la pente plutôt que de la descendre en schuss. Le mot «schuss» ayant été mal orthographié, j'ai décidé de laisser tomber cette comparaison. En fait, cela revient à dire qu'il faut procéder avec beaucoup de prudence. Mais si jamais le gouvernement décide d'élargir la portée des activités des institutions financières, je crois personnellement que les banques et les principales institutions financières, déjà bien établies au pays, seront mieux en mesure d'offrir de nouveaux services financiers que les institutions qui ont moins d'expérience. Je propose donc que notre banque emboîte le pas, advenant un changement d'orientation, parce que toute institution financière qui refuserait de suivre serait désavantagée par rapport aux autres. Ainsi, nous comptons commencer lentement à diversifier nos intérêts—comme nous l'avons d'ailleurs déjà un peu fait—en prévision des changements qui sont susceptibles de se produire. Il s'agit d'un phénomène mondial qui a déjà eu des répercussions en Grande-Bretagne, aux États-Unis et un peu partout.

On peut regretter l'ancienne façon de fonctionner, mais qu'on le veuille ou non, il faudra suivre le mouvement. C'est ce que nous comptons faire, mais de façon professionnelle. Nous allons procéder étape par étape, en évitant de nous jeter tête première dans n'importe quel secteur sans aucune préparation.

Même si j'estime qu'il faudrait de préférence procéder graduellement, cela n'empêche pas que nous serons prêts à offrir à nos clients de plus vastes services financiers, si jamais nous y sommes forcés par une loi ou une réglementation quelconque.

Il y a actuellement 600 ou 700 collectivités qui ne jouissent d'aucun autre service financier que ceux offerts par les ban-

[*Text*]

that we will bring it into those communities, but we will do it carefully. We say that if other people are going to get that service, that capability, then we think the banks should have it also, and we will provide it around the country. Does that answer your question, senator?

**Senator Anderson:** Yes.

**Senator Kirby:** For clarification, as I understand it, your preference would be to not move into that direction yourself but to not have other people move in that direction either.

**Mr. Fullerton:** My preference would be to move very slowly. I do not think that we can turn back the tide. The tide is there. My preference is not to go jumping in and make a wholesale change. My preference is to tread very carefully and assess what is going to happen as a result of those increased powers.

**Senator Kirby:** One thing that legislation does extremely badly is regulate speed. Legislation is an on-off switch and not an accelerator. I understand, from the point of view of your particular financial institution, you would prefer to go slowly if the powers were broadened. But that is a very difficult thing to do in legislative terms. Once you grant someone a power, that individual company has the right to decide how much or how little of that power will be used. As I understood your initial position, ideally people would not be granted that power. You now seem to be saying that you can't roll back the clock for people who are not governed under the Bank Act; so you had better let other people in. You then go on to say that your institution, given that additional power, would move slowly.

**Mr. Fullerton:** Not necessarily; but we would move carefully into those fields. Your first statement is absolutely correct. If I had to look at the whole scene, I firmly believe that the financial system in place in this country has been very good for this country. We have not had failures. We have had a system that has serviced and it has gone through a slow transition, and probably to the benefit of Canada. If a thing is not broken, then, in many cases, don't fix it. I am saying that we had to go back and restart. I know that various people do not agree with that position. I say, "It has worked well; let it evolve, but don't flip it over night." What we have seen already in some of the developments is a reflection of what happens when you change the rules. To some extent the rules have been changed and we are paying a price for those changes now.

**Senator Kirby:** That is what I understood you to say.

**Senator Hays:** I am not sure what you are recommeding CDIC do with the qualitative information that it generates, assuming that it has the power to do anything. To answer Senator Kirby's question, it may have most of the power to do that now, but not all of it. To what extent do you think the role of the CDIC in granting or not granting insurance or changing

[*Traduction*]

ques. Nous comptons élargir la gamme de services offerts à ces collectivités, mais en procédant avec prudence. Nous croyons que si d'autres personnes peuvent obtenir ces services, ces collectivités ne doivent pas en être privées, et c'est notre rôle de leur offrir partout au pays. Est-ce que cela répond à votre question, monsieur le sénateur?

**Le sénateur Anderson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais juste avoir une précision. D'après ce que j'ai pu comprendre, vous préféreriez non seulement ne pas devoir vous-même vous orienter dans cette direction, mais ne pas voir les autres s'orienter aussi dans cette direction.

**M. Fullerton:** Je préfère procéder avec prudence. Je ne pense pas que nous puissions repousser la marée, mais ce n'est pas une raison pour se lancer à corps perdu dans des changements en profondeur. J'estime qu'il vaut mieux y aller avec prudence et analyser au fur et à mesure les conséquences de cet accroissement des pouvoirs.

**Le sénateur Kirby:** Aucune loi ne permet malheureusement de telles tergiversations. Leur application se fait selon le principe du «tout ou rien». Or, d'après ce que j'ai pu comprendre, l'institution financière que vous représentez préférerait que la diversification se fasse de façon graduelle. Cela est cependant très difficile du point de vue législatif. Une fois que vous accordez un pouvoir à une société, celle-ci a le droit de décider dans quelle mesure elle veut utiliser ce pouvoir. Vous sembliez dire au début qu'aucune société ne devrait être investie de ce pouvoir. Maintenant, vous dites qu'il est impossible de repousser la marée, et qu'il vaut mieux suivre le courant. Puis, vous poursuivez en affirmant que votre institution, si elle est investie de ce pouvoir supplémentaire, va adopter une démarche progressive.

**M. Fullerton:** Pas nécessairement, mais nous allons à tout le moins procéder avec prudence. Votre première affirmation est absolument juste. Si je regarde l'ensemble du milieu bancaire, je ne peux m'empêcher de constater que le système financier en place au pays est très viable. Nous n'avons connu aucune faillite. Une institution a été rachetée, mais cela s'est fait après un lent processus de transition et probablement dans l'intérêt du Canada. À mon avis, rien ne sert d'être alarmiste. Je ne dis pas que nous devons retourner en arrière et reprendre du début, car je sais que plusieurs personnes ne seraient pas d'accord avec cette position. Je dis simplement ceci: «Le système fonctionne bien; pourquoi alors ne pas laisser la situation évoluer plutôt que de tout bouleverser du jour au lendemain». Certains des événements dont nous avons été témoins jusqu'ici ne sont que les conséquences des changements effectués. Les règles ont, en effet, été transformées dans une certaine mesure, et nous en payons le prix maintenant.

**Le sénateur Kirby:** C'est bien ce que j'avais compris.

**Le sénateur Hayes:** Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce que vous recommandez à la SADC de faire avec les renseignements qu'elle recueille, advenant le cas où le gouvernement décide de l'investir d'un pouvoir quelconque. Pour répondre à la question du sénateur Kirby, la société pourrait disposer de la plupart, et non de la totalité, des pouvoirs nécessaires pour

[*Text*]

the higher or lower premium should be relied upon in the regulatory process in the context of the depositing ratio to capital and the lending ratio to that capital? These are two other means of control. One means effectively regulates the speed at which a financial institution grows. For example, if you take deposits at 10 times capital, that institution will grow slower than if it is taken at 25 times capital, as is the case with most banks. What are your comments on that?

**Mr. Fullerton:** I am sure that you are familiar with the configuration of a finance company and the fact that if somebody borrows straight wholesale money off the street and relends it it is a finance company atmosphere. I am coming from the tail end forward here. It is not out of the realm of imagination that a new bank starting up could buy money with a multiplier of six for the first year and of twelve for the next year. When it has established a broader deposit base, perhaps it will go to a multiplier of 18 or 22 somewhere down the road. Such a deposit base would parallel that which is experienced by the chartered banks at this time.

There is only one thing wrong with this approach. Such financial institutions would have a terrible time competing with somebody with a ratio as high as 22. So you probably have to go back to square one and say, "Look, the primary regulator is the one who should do that qualitative analysis." He will take that qualitative analysis to the insurer, whose first decision is whether or not he will insure the institution at all. If the institution is not insurable, then it should not be in business. Once the regulation makes his decision, based on that qualitative analysis, that the institution is insurable then he will decide which category to insure it under. Groupings would be formed as set out in our brief. I do not know whether they would be exactly the same under a deregulated environment. Then the CDIC would establish a premium rate for each one of the groups, or it could be a standard one. Of course, performance would be reflected in the increase in premium required to fund that group. That is the sequence of events as I see them.

**Senator Hays:** Your answer prompts another question. An insured bank should be thought of, to use your earlier comments, as being perfectly safe to all small depositors because it has insurance. The professional depositor should think of only some banks as being perfectly safe. I am having a difficult time, considering the higher premium that the smaller institutions would pay under the other regulations imposed on it, picturing a niche for these institutions in the market, particularly when you consider the retail base of large institutions. You gave a percentage earlier of how many depositors these institutions have. This regulatory envinronment is very heavily weighted against anybody who is going into it for the first time. I am not very enthused about some of the proposals in the green paper, but I can see that if one looks at it in this way, it will only accommodate very large organizations. Where do

[*Traduction*]

intervenir de cette façon. Dans quelle mesure croyez-vous que le rôle de la SADC à l'égard de l'octroi ou non d'assurance ou de la modification, à la hausse ou à la baisse, des primes devrait dépendre du mécanisme réglementaire, en ce qui concerne le pourcentage des dépôts par rapport au capital et le pourcentage des prêts par rapport au capital. Il existe deux méthodes de contrôle. L'une consiste à contrôler la vitesse d'expansion d'une institution financière. Par exemple, si vous prenez les dépôts à dix fois le capital, cette institution va connaître une expansion plus lente que si vous les prenez à vingt-cinq fois le capital, comme c'est le cas pour la plupart des banques. Quels sont vos commentaires à ce sujet?

**M. Fullerton:** Vous connaissez le mode de fonctionnement des sociétés financières. Si quelqu'un emprunte de l'argent sur le marché pour ensuite le reprêter, il effectue une transaction qui s'apparente à celle des institutions financières. Je regarde les choses par l'autre côté de la lorgnette. Il n'est pas utopique de supposer qu'une nouvelle banque puisse se procurer de l'argent avec un multiplicateur de six pour la première année et de douze pour l'année suivante. Lorsqu'elle aura élargi sa base de déposants, elle pourra peut-être utiliser un multiplicateur de dix-huit ou éventuellement de 22. Une base de dépôt semblable se compare à celle des banques à charte à l'heure actuelle.

Cette approche ne présente qu'un seul inconvénient. Ces institutions financières auront beaucoup de difficultés à faire concurrence à une institution ayant un multiplicateur de 22. D'après nous, il revient aux principales autorités réglementaires de faire cette analyse qualitative et de la transmettre à l'assureur afin qu'il décide s'il convient ou non d'assurer l'institution en question. Si l'institution n'est pas assurable, alors elle ne devrait pas être en affaires. Une fois que l'assureur a décidé, à partir de cette analyse qualitative, que l'institution était assurable, il doit décider dans quelle catégorie il convient de l'assurer. Ces groupes sont ceux définis dans notre mémoire. Je ne suis cependant pas sûr qu'ils resteraient les mêmes, advenant une déréglementation. La SADC établirait ensuite le taux de la prime pour chacun des groupes ou appliquerait le même pour tous. Il serait bien sûr tenu compte du rendement dans l'augmentation du taux imposé à chaque groupe. C'est, à mon avis, la façon dont les événements devrait se dérouler.

**Le sénateur Hays:** Votre réponse m'amène à vous poser une autre question. Selon vos propres commentaires, une banque assurée devrait être perçue par les petits déposants comme étant parfaitement sûre, étant donné qu'elle jouit de la protection d'une assurance. Le déposant professionnel doit estimer que seulement certaines banques sont parfaitement sûres. J'ai du mal à imaginer, compte tenu du taux plus élevé de la prime qui sera imposée aux petites institutions, comment celles-ci vont réussir à se tailler une place sur le marché, en particulier si vous songez aux ramifications de ces grandes institutions. Vous avez donné tantôt un pourcentage du nombre de déposants clients de ces institutions. Ce contexte réglementaire est très complexe à comprendre pour quiconque s'y aventure. Je ne suis pas très au fait de certaines des propositions du Livre vert, mais je le suis assez pour me rendre compte que leur application ne sera profitable qu'aux très grandes institutions.

[*Text*]

you see smaller regional institutions ever getting a foothold in that environment?

**Mr. Fullerton:** I don't have a bias against anything.

**Senator Hays:** I realize that, but I am having a hard time determining where the smaller institutions would fit into the market that we are talking about today.

**Mr. Fullerton:** There is no question that what we are talking about here is a well-run financial community and, therefore, we are talking about quality of management and quality of good corporate governments to establish whether these institutions will or will not survive in the marketplace. I have heard all sorts of people say that regional banks cannot survive. On occasion I myself have pointed out the history of the chartered banks. We are a composite of 16 banks. We are the Weyburn Security Bank, the Bank of Hamilton, the Bank of Halifax and so on. This reflects the period of from about 1890 to 1930 during which there was this sorting out process. Once in a while I look at it and ask myself, "Do we have to learn it all over again?" I think it is wise to look back and to say that this country has already gone thorugh one of these periods, but we seem to be going into another. That does not mean that the small bank cannot be well run, have the same leverage and be regional or specialized or whatever. It does not say that those banks cannot survive or that their premiums will be necessarily be higher, as long as they are well run. There is an automatic assumption from what has happened that the premium has to be higher. If they are not properly run, sure the premium will be higher, much higher. It will be like basing it on the experience of the last three or four years, which would be horrendous, and the bills we have as a result are fairly substantial. But it does not have to be that way.

**Senator Olson:** I do not follow your argument when you say that small institutions can be well run. If they start small with a higher cost of operation, including such things as the cost of the deposits, how can they be cost competitive? How can these institutions be well run and cost competitive to compete with the larger traditional financial institutions such as the banks?

**Mr. Fullerton:** There is no doubt that a specialized bank can survive. We see it every day in the activities of some of the smaller foreign banks. They are competing in the market pretty effectively. They do it in a special way. They have minimal overhead and they do not carry the overheads that we do. This is also the way we operate in foreign countries. We keep our overheads in foreign countries to an absolute minimum. So you can run a financial institution with minimal overheads very well. Where one gets into problems—and I will admit that there are problems—is trying to provide the total infrastructure provided by the major banks today. That consists of all the communications system; all the ancillary service systems which are put out there and all the equipment which we have to put in to utilize the main intelligence terminal: the cash dispensers, the automatic teller machines, the passbook writers. If you want to be in that game, then you have to be

[*Traduction*]

Comment croyez-vous que les petites institutions régionales vont tirer leur épingle du jeu dans un tel contexte?

**M. Fullerton:** Je n'ai aucun parti pris.

**Le sénateur Hays:** Je veux bien vous croire, mais j'ai du mal à imaginer comment les petites institutions vont cadrer dans le marché que nous sommes en train d'évoquer.

**M. Fullerton:** Il n'y a pas de doute que notre propos ici porte sur l'assainissement du milieu financier. Par conséquent, nous parlons de la qualité de la gestion et de la capacité des régies gouvernementales à décider si certaines institutions ont ou non leur place sur le marché. J'ai entendu toutes sortes de personnes affirmer que les banques régionales ne pouvaient survivre. J'ai moi-même, à une occasion, cité en exemple l'histoire des banques à charte. Nous sommes un conglomérat de 16 banques, dont la Weyburn Security Bank,la Bank of Hamilton, la Bank of Halifax, etc. Cette période remonte aux années 1890 à 1930, au cours desquelles il s'effectuait une sorte d'élimination sélective. Parfois je me demande s'il est vraiment nécessaire que nous recommencions à zéro. Je crois qu'il est logique de regarder en arrière et de se dire que le pays a déjà traversé une période semblable et s'apprête à en traverser une autre. Cela ne veut pas dire que les petites banques ne peuvent pas être bien administrées et avoir la même liquidité, qu'elles soient régionales ou spécialisées. Cela ne veut pas dire non plus que ces banques ne peuvent survivre ou que leurs primes seront nécessairement plus élevées, quelle que soit la façon dont elles sont administrées. Tout le monde semble croire qu'après ce qui s'est passé, les primes vont automatiquement être plus élevées. Or, il est évident que si les institutions ne sont pas administrées convenablement, les primes vont augmenter et ce, de façon considérable. Ce sera comme si l'on se fondait sur l'expérience des trois ou quatre dernières années, qui ont été désastreuses, et la facture sera, en conséquence, passablement élevée. Mais cela ne sera pas nécessairement le cas.

**Le sénateur Olson:** Je ne vous suis pas lorsque vous dites que les petites institutions peuvent être bien administrées. Au départ, leurs coûts d'exploitation sont plus élevés, comment alors peuvent-elles être concurrentielles? Comment peuvent-elles être bien administrées tout en étant concurrentielles par rapport à certaines des plus grandes institutions financières traditionnelles comme les banques?

**M. Fullerton:** Il n'y a pas de doute qu'une banque spécialisée peut survivre. Les petites banques étrangères en sont d'ailleurs des exemples parfaits. Elles se défendent fort bien sur le marché, parce qu'elles n'ont pas à assumer les mêmes frais généraux que nous. C'est aussi la façon dont nous fonctionnons en pays étranger. Nous essayons de maintenir nos frais généraux au niveau le plus bas possible. Une institution a des problèmes—et admet qu'elle en a—lorsqu'elle essaie de reproduire l'infrastructure des grosses institutions. Par exemple, en essayant de copier leur système de communication et tous les services auxiliaires offerts par ces institutions ainsi que le matériel mis en place pour utiliser l'ordinateur principal, en l'occurrence les distributrices de billets, les guichets automatiques et les imprimeuses pour livrets. Or, pour être dans les grandes ligues, il faut avoir les reins solides. Nous avions nous-mêmes établi un petit système en Californie, mais nous avons

[*Text*]

big, there is no question about that. We made this decision down in California. We had a small system down there and we decided we did not want to be in that kind of system in California, so we sold off part of it and got rid of it. By that I am talking about providing the full infrastructure.

However, if you intend to be a specialist and create a special niche out there and keep your overheads to a minimum, I believe it can be done.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Would you care to comment on credit unions?

**Mr. Fullerton:** Credit unions, through most of their history, have been reasonable examples. However, even the credit unions have had some difficulty in recent times, as we are all aware.

**Senator Olson:** I think you answered a question about banks that are performing a specialized service, such as the foreign banks. I thought I asked you about regional banks that perhaps provide a little broader-based service, depending on the needs of the region. Do you think that they can survive against the national institutions when they have a substantially different cost of operating? Is that the reason that we discussed a minute ago?

**Mr. Fullerton:** I seem to spend a lot of my time these days defending my competitors.

**Senator Olson:** I think you have all the material that they could compete with.

**Mr. Fullerton:** That is correct. I am not prepared to accept the principle that only big banks can operate in a country such as this. I just do not believe that. However, regional banking, per se, if you want to examine some of the countries where it is still operational and successful, does require a certain amount of loyalty from the people in the region. This is certainly an ingredient. If you look at many of the communities where small, regional banks flourish in the U.S., you will find several types of ingredients, but the most important ingredient is the fact that that community recognizes that they want to have a banking system, and therefore they support it wholeheartedly. Those units run very profitably and very well, and compete very nicely against all of the majors. Profit is not the absolute criterion, of course, but if you want to look at some of the more profitable banks in the U.S., you do not look at the majors; their overheads are far too high to be the most profitable. You look at some of the regionals and the regional compacts, because they produce the best operating profit, and the best profit in relation to assets of any banks in the U.S., and they are totally supported by their regions. That is where they get their strength.

Without that support, if everybody is out there merely taking the best rate, or creating the best rate, they cannot survive. It is not viable. However, it does not necessarily have to work that way.

**The Chairman:** Senator Kirby, I had your name on the list before you intervened with a couple of suplementary questions.

[*Traduction*]

finalement décidé de nous en débarrasser car nous n'en avions pas réellement besoin. C'est ce que je veux dire lorsque je parle de reproduire une infrastructure.

Par contre, si vous voulez vous spécialiser et vous tailler une place sur le marché, je crois que vous pouvez le faire en gardant vos frais généraux au minimum.

**Le sénateur Stuart (Prince Albert-Duck Lake):** Que pensez-vous des unions de crédits?

**M. Fullerton:** Les unions de crédit ont presque toujours été des exemples à cet égard. Mais comme vous le savez tous, elles ont, elles aussi, éprouvé des difficultés ces derniers temps.

**Le sénateur Olson:** Vous nous parlez là des banques qui offrent un service spécialisé, comme les banques étrangères. Mais qu'en est-il des banques régionales qui offrent des services légèrement élargis en fonction des besoins de chaque région. Croyez-vous qu'elles peuvent concurrencer les institutions nationales, en dépit de leurs coûts d'exploitation sensiblement plus élevés? Est-ce que votre réponse s'applique aussi à ces banques?

**M. Fullerton:** Il me semble que je passe beaucoup de temps ces temps-ci à défendre mes concurrents.

**Le sénateur Olson:** Je pense que vous avez tout ce qu'il faut pour vous défendre.

**M. Fullerton:** C'est exact. Je ne suis pas prêt à accepter l'idée que seules les grosses banques puissent continuer à fonctionner dans un pays comme le nôtre. Je n'y crois pas. L'existence des banques régionales, si l'on se fie à l'expérience de certains des pays où leur exploitation est toujours florissante, dépend en partie de la loyauté des résidents de la région. Cela est certainement un facteur. Si vous regardez la plupart des collectivités où il existe de petites banques régionales florissantes aux États-Unis, vous allez constater que leur succès est dû à différents facteurs, dont le plus important a trait au fait que la collectivité tient à ses services bancaires et se montre pleinement solidaire. Ces banques sont très florissantes et se défendent très bien face aux grosses institutions. Les profits ne sont pas, bien sûr, un critère absolu, mais si vous regardez certaines des banques les plus rentables aux États-Unis, vous n'allez pas y trouver les principales institutions parce que leurs frais généraux sont trop élevés pour qu'elles soient rentables. Vous allez trouver certaines des banques régionales et des conflomérats régionaux, parce que ceux-ci réalisent les meilleurs profits par rapport aux autres banques américaines et sont entièrement appuyés par leurs régions respectives. C'est là où ces institutions puisent leur force.

Si elles n'avaient pas cet appui et si elles décidaient de se livrer entre elles à une concurrence féroce, elles ne pourraient survivre. Mais elle n'ont pas besoin de faire cela.

**Le président:** Sénateur Kirby, je crois que vous vouliez intervenir avant que vous ne demandiez ces précisions.

[*Text*]

**Senator Kirby:** No, Mr. Chairman, I slipped my questions in by way of supplementary.

**The Chairman:** Thank you, Senator Kirby. Are there other questions?

Honourable senators, this discussion of the Wyman report has ranged rather far afield. The chair did not think it appropriate to intervene because all of the questions and answers were relevant to one or the other parts of our reference. How much remains to be asked or answered on the green paper, I will leave to the judgment of the members of the committee and the witnesses.

In any event, Mr. Fullerton, are you ready to address yourself now to the green paper, or would you rather take a minute or two to collect your thoughts?

**Mr. Fullerton:** I thought we had been sort of blanketing the area.

**The Chairman:** Yes, that was my point, but if you feel there are some other general remarks about the green paper you wanted to make, now is the time to make them, and I will then open the floor, as agreed. Ostensibly, we have been discussing the Wyman report for the last hour and-a-half. Do you feel that you have covered the waterfront, or are there some other points you wish to make?

**Mr. Fullerton:** The only comment I think I would like to lead into the subject with is to repeat just one thing that we have said in the brief, and I will quote it:

> We make it very clear that we recognize the professionalism and unquestioned integrity of many of those in the trust industry today. However, it does not follow that closely-held ownership precludes exposure to abuse. Indeed, what concerns us is the demonstrated potential for abuse, as we believe that the movement to close control of trust companies is not in the public interest.

I then go on to make a number of other observations. However, that observation might put some questions on the floor.

**Senator Kirby:** I have just one question, Mr. Chairman, in view of the time. Am I right in saying, Mr. Fullerton, that your reasons for thinking as you do are that you are essentially concerned about the self-dealing conflict-of-interest problem arising out of close control that does not arise in a widely-held company situation? Is that the underlying problem? There may, of course, be specifics related to specific cases, but is that the essential problem?

**Mr. Fullerton:** You cannot say that any corporation is free, indefinitely, from that, but, in essence, you are correct. It is the potential which has been so clearly demonstrated over the past two years.

**Senator Kirby:** By way of information, can I ask you whether other jurisdictions have regulations which, in effect, deal with the conflict of interest, widely-held, self-dealing issue in a manner other than the manner proposed in the green paper? Here I am thinking mainly of the United States or parts of western Europe.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Non, monsieur le président, j'ai obtenu les réponses que je voulais grâce à ces précisions supplémentaires.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Kirby. Y a-t-il d'autres questions?

Honorables sénateurs, nous nous sommes considérablement éloignés de la question du rapport Wyman. Je n'ai pas jugé bon d'intervenir, parce que toutes les questions et toutes les réponses portaient sur une partie ou une autre de notre mandat. Je vais laisser aux membres du comité et aux témoins le soin de décider s'il faut poursuivre la discussion sur le livre vert.

Quoi qu'il en soit, êtes-vous prêt, M. Fullerton, à aborder maintenant la question du livre vert, ou si vous préférez prendre quelques instants pour rassembler vos idées?

**M. Fullerton:** Je croyais que nous avions couvert à peu près toute la question.

**Le président:** Oui, c'est ce que je disais, mais si vous avez d'autres remarques d'ordre général à faire sur le Livre vert, vous pouvez maintenant y aller, je vais vous donner la parole comme convenu. Nous avons discuté du rapport Wyman pendant une heure et demie. Croyez-vous avoir pratiquement couvert la question ou avez-vous d'autres points à soulever?

**M. Fullerton:** Le seul commenraire que je voudrais faire est de répéter un point que nous avons exposé dans notre mémoire, je cite:

> il est très clair que nous reconnaissons le professionnalisme et l'intégrité incontestée d'un grand nombre d'institutions de fiducie de nos jours. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que la propriété à capital fermé prévient les possibilités d'abus. De fait, il a été prouvé qu'une gestion plus rigoureuse des sociétés de fiducie entraîne des abus et nous estimons que cette mesure n'est donc pas dans l'intérêt public.

J'ai fait ensuite un certain nombre d'observations. Celle que je viens de faire peut toutefois susciter certaines questions.

**Le sénateur Kirby:** Juste une question, monsieur le président, étant donné le peu de temps qui demeure à notre disposition. Ai-je raison de croire, monsieur Fullerton, qu'au fond vous êtes inquiet du fait que le contrôle rigoureux des transactions intéressées donne lieu à des conflits d'intérêts alors que ce problème ne se pose pas dans les sociétés ouvertes. Est-ce le problème auquel vous songez? Bien sûr, il pourrait y avoir certains points précis reliés à certains cas, mais le problème au fond n'est-il pas celui-là?

**M. Fullerton:** Il est impossible d'affirmer qu'une société ne sera jamais confrontée à ce problème, mais vous avez fondamentalement raison. Ce sont les possibilités d'abus qu'on constate clairement depuis deux ans.

**Le sénateur Kirby:** A titre d'information, puis-je vous demander s'il y a d'autres administrations qui ont des règlements régissant en fait les questions de conflits d'intérêts, de sociétés ouvertes, de transactions intéressées d'une façon autre que le propose le Livre vert? Je fais surtout allusion aux États-Unis et à l'Europe de l'Ouest.

[*Text*]

**Mr. Fullerton:** I do not think that I, personally, can answer that right at this point in time. We can get the answer for you.

**Senator Kirby:** If I might just say, I think it would be helpful to us, because it seems to me that we have had some very strong and, I think, quite well-reasoned criticism of the self-dealing proposals to which the answer that is always brought forward is that the concept that widely-held companies is the only or the best solution. Since that comes usually from spokesmen from widely-held companies, it is hardly surprising that they would argue for that point of view. If there are international comparisons of other approaches, I for one, Mr. Chairman, would find that useful, if, at some point in the future, Mr. Fullerton could give us that information.

**Mr. Fullerton:** Perhaps, Mr. Chairman, I could ask my colleague, Mr. Shirley, to answer. He has come all the way down here with me and at least he should have the opportunity to speak.

**Senator Kirby:** I should also point out, Mr. Chairman, and I say this with Senator MacDonald here, that we are delighted to see another Dalhousie graduate addressing us. With that, perhaps Mr. Shirley could make his comment.

**Mr. Clifford Shirley, Executive Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce:** I would suggest, Senator Kirby, that you let us respond to that at a later date through the auspices of the CBA.

However, I might respond in a general way to your question in that I do not think the regulatory process is any better in other countries than it is in Canada. Certainly, that applies in the Far East; it applies in Germany and it applies in the United States where, for reasons of closely-held ownership of banks or thrifts, they have run into some horrendous problems with self-dealing. To give some recent examples, there are the thrifts and the banks in the U.S. So, while I can come back to you at a later date with a better, more formal response, my off-the-cuff remark today is that there is no improvement over what we now have here.

**Senator Kirby:** Just as a supplementary, Mr. Chairman, are other jurisdictions attempting to wrestle with this problem at the same time? I say that in light of, for example, the recent work that has gone on in the United States on how to deal with the insurance issue and so on. Is this a sort of problem that is manifesting itself in a number of the industrialized countries simultaneously?

**Mr. Shirley:** Perhaps I could answer that in the context of the FDIC in the United States, where they are endeavouring to wrestle with the problem of either co-insurance or higher premiums for certain financial institutions.

**Senator Kirby:** And risk premiums.

**Mr. Shirley:** And risk-related premiums. For example, a week or so ago the FDIC wrote to all of the chief executive officers of banks indicating that for those banks wishing to be above average in risk—they did not define that—the premium would be four times what might be regarded as the normal premium, whereas for banks wanting to be conservative, they

[*Traduction*]

**M. Fullerton:** Je n'en ai aucune idée et ne peut personnellement répondre à votre question immédiatement. Nous pouvons essayer d'obtenir la réponse pour vous.

**Le sénateur Kirby:** Cela pourrait nous être très utile car nos propositions à l'égard des transactions intéressées ont été fortement critiquées et, je crois, avec pertinence, et chaque fois a-t-on suggéré comme seule ou meilleure solution à ce problème la propriété ouverte. Comme ces propositions venaient habituellement de porte-parole de sociétés ouvertes, il n'est pas surprenant qu'ils soutiennent ce point de vue. C'est pourquoi je trouverais utile, monsieur le président, que M. Fullerton nous donne des informations sur la situation dans d'autres pays.

**M. Fullerton:** Peut-être, monsieur le président, je pourrais demander à mon collègue M. Shirley de répondre à cette question. Il a voulu m'accompagner et il devrait au moins avoir la chance de dire quelques mots.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais également signaler, monsieur le président, et je songe au sénateur MacDonald, en disant cela, que nous sommes heureux d'entendre un autre diplômé de l'Université Dalhousie. Peut-être M. Shirley peut-il maintenant faire son commentaire.

**M. Clifford Shirley, vice-président exécutif, Banque de commerce canadienne impériale:** Je crois qu'il vaudrait mieux, sénateur Kirby, que vous nous laissiez répondre à cette question lorsque nous reviendrons témoigner au nom de l'ABC.

Je pourrais toutefois vous donner une réponse générale à cette question, car je ne crois pas que la réglementation soit meilleure dans d'autres pays que dans le nôtre. Cela est sans aucun doute vrai pour le Proche-Orient, l'Allemagne et les États-Unis où la propriété à capital fermé de banques ou de petites institutions a causé de très graves problèmes de transactions intéressées. Il y a d'ailleurs des exemples récents à cet égard aux États-Unis. Je vous dis donc à brûle pourpoint aujourd'hui que la situation dans ces pays n'est pas meilleure qu'ici, mais je vous donnerai une réponse plus précise à ce sujet lorsque je reviendrai témoigner devant vous.

**Le sénateur Kirby:** Une question supplémentaire, monsieur le président. D'autres administrations essaient-elles actuellement de combattre ce problème? Je dis ceci en songeant par exemple aux travaux récents de l'administration américaine sur la question des assurances. Est-ce un problème qui se présente en même temps dans un certain nombre de pays industrialisés?

**M. Shirley:** Je pourrais par exemple parler de la FDIC aux États-Unis qui s'attaque actuellement au problème de la co-assurance ou de l'augmentation des primes pour certaines institutions financières . . .

**Le sénateur Kirby:** Et les primes de risque.

**M. Shirley:** Et les primes liées aux risques. Par exemple, il y a environ une semaine, la FDIC a écrit à tous les présidents-directeurs généraux des banques des États-Unis pour leur faire savoir que pour ceux qui voulaient prendre davantage de risques que la moyenne—sans toutefois définir ce qu'elle entendait par là—la prime serait 4 fois plus élevée que la prime nor-

[*Text*]

would have a slight reduction. So that problem is being addressed.

To go back to your earlier question on deposit insurance, we should not assume that because there is no co-insurance in the United States today there will not be at some future time.

**Senator Anderson:** Are there shareholders that have as high as 10 per cent?

**Mr. Fullerton:** I cannot speak for other banks, but I do not believe there is any shareholder in our bank that is bouncing on the 10 per cent limit.

**Mr. Paul Cantor, Executive Vice President, the Canadian Imperial Bank of Commerce:** I believe that a number of these smaller Schedule "A" banks have a number of shareholders who are fully up to the 10 per cent limit.

**The Chairman:** Counsel has one question.

**Mr. Lacoste:** You referred earlier to a careful diversification, if that were opened up to banks. Would your bank consider diversifying into non-financial activities?

**Mr. Fullerton:** Non-financial activities?

**Mr. Lacoste:** Yes.

**Mr. Fullerton:** We have not given any thought to diversifying into the non-financial area at all at this point in time, because there are certain restrictions on doing that in the Bank Act as it now stands. I am not aware of any move to change those restrictions.

**Mr. Lacoste:** Assuming that, what would be your position as to banks being allowed to diversify into non-financial activities?

**Mr. Fullerton:** We do not think that one should mix up the real with the financial. We feel strongly about that. We record that in our various briefs. We have no designs on moving into the real world. We feel strongly that we should not. That is an area we should be clear of. On the other side, in the financial area, with financial holding companies per se, they are also faced with that particular problem. While we are not permitted into the financial holding company category at this point in time, our observation on that would be, as in the brief, that that should not occur; the real and the financial should not mix as a matter of principle.

**Mr. Lacoste:** Even assuming the green paper would allow FHCs to co-mingle real and financial activities in the same conglomerate?

**Mr. Fullerton:** Even if that happened, and even if the Bank Act were opened up and we were permitted the same powers, we would think very, very carefully before we co-mingled the real and the financial.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fullerton, and your associates, for a most interesting afternoon. As I indicated earlier, there is a great deal of interest on the part of senators in

[*Traduction*]

male, alors que les banques dont le niveau de risques demeurerait raisonnable verraient leurs primes quelque peu réduites. On tâche donc de régler ce problème.

Pour répondre à une question que vous avez posée un peu plus tôt sur l'assurance-dépôts, il n'y a pas lieu de présumer que puisqu'il n'y a pas de co-assurance aux États-Unis actuellement il n'y en aura pas un jour.

**Le sénateur Anderson:** Y a-t-il des actionnaires dont le taux de participation atteint 10 p. 100?

**M. Fullerton:** Je ne puis pas parler au nom d'autres banques, mais je crois savoir qu'aucun actionnaire de notre banque ne détient au-délà de la limite de 10 p. 100 des avoirs.

**M. Paul Cantor, vice-président exécutif, Banque de commerce canadienne impériale:** Je crois qu'une foule de banques de l'Annexe «A» comptent un certain nombre d'actionnaires dont la participation atteint la limite de 10 p. 100.

**Le président:** Le conseiller voudrait poser une question.

**M. Lacoste:** Vous avez dit que si elles le pouvaient, les banques diversifieraient prudemment leurs activités. Votre banque songerait-elle à se livrer à des activités non financières?

**M. Fullerton:** Des activités non financières?

**M. Lacoste:** C'est cela.

**M. Fullerton:** Nous n'avons pas encore songé à nous introduire dans le champ des activités non financières, car la Loi sur les banques impose à l'heure actuelle certaines restrictions à cet égard. Et je n'ai jamais entendu dire qu'on voulait modifier ces restrictions.

**M. Lacoste:** Ceci dit, quelle serait votre position si les banques avaient l'autorisation de se livrer à des activités non financières?

**M. Fullerton:** Nous ne croyons pas qu'il faille mêler les activités financières ou non financières. Nous avons des idées bien arrêtées là-dessus que nous avons exposées dans nos différents mémoires. Nous n'avons absolument pas l'intention de nous introduire dans le domaine des valeurs immobilières. Nous nous y opposons fortement. Nous ne devrions pas avoir à nous livrer à des activités non financières. Par ailleurs, les sociétés de portefeuille financières sont également confrontées à ce problème. Nous n'avons pas à ce moment-ci le droit de nous lancer dans le champ d'activités des sociétés de portefeuille financières et nous estimons, comme nous l'avons exposé dans le mémoire, que ce droit ne devrait pas nous être accordé. Par principe, les activités financières et non financières ne devraient pas empiéter les unes sur les autres.

**M. Lacoste:** Même si le Livre vert permettrait aux sociétés de portefeuille financières de se livrer à des activités financières et non financières dans le même conglomérat?

**M. Fullerton:** Même si la Loi sur les Banques était modifiée de façon à donner les mèmes pouvoirs à toutes les institutions, nous y songerions énormément avant de mêler les activités financières et non financières.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Fullerton, de même que vos adjoints, de nous avoir fait passer un après-midi très intéressant. Comme je l'ai déjà dit, les sénateurs sont

[*Text*]

exploring these matters with you. On behalf of the members of the committee I thank you for your testimony.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

extrêmement intéressés à étudier ces questions avec nous. Je vous remercie au nom des membres du Comité pour vos témoignages.

Le Comité suspend ses travaux.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Toronto-Dominion Bank:*

Mr. Richard M. Thompson, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. A. Charles Baillie, Executive Vice-President, Investments;

Mr. Robert J. McGavin, Vice-President, Public Affairs.

*From the Canadian Imperial Bank of Commerce:*

Mr. R. Donald Fullerton, Chairman, President and Chief Executive Officer;

Mr. G. S. Canton, Executive Vice-President;

Mr. Clifford J. Shirley, Executive Vice-President.

*De la Banque Toronto-Dominion:*

M. Richard M. Thompson, président et directeur général;

M. A. Charles Baillie, vice-président exécutif, Investissements;

M. Robert J. McGavin, vice-président, Affaires publiques.

*De la Banque de Commerce Canadienne Impériale:*

M. R. Donald Fullerton, président et directeur général;

M. G. S. Cantor, vice-président exécutif;

M. Clifford J. Shirley, vice-président exécutif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, October 2, 1985

**Issue No. 11**

**Third Proceedings on:**

"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" and the "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)"

LIBRARY
NOV 7 1985
University of Toronto

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 2 octobre 1985

**Fascicule nº 11**

**Troisième fascicule concernant:**

«La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et le «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (or Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (or Doody)
Simard
Steuart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (ou Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (ou Doody)
Simard
Steuart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

LIBRARY
NOV 1986
UNIVERSITY OF TORONTO

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 25, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April 1985; and

That the Committee be empowered to engage the services of such professional, clerical and technical personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the motion was modified to read as follows:—

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the following:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 25 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude et un rapport sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de ce qui suit:

(i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 avril 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 2, 1985
(14)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Anderson, Barrow, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Roblin, Simard and Steuart. (11)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Haidasz, Kolber and McElman.

*In attendance:*

*From the Department of Economics, University of Western Ontario:*

Professor Thomas J. Courchene, Advisor.

*From Martineau Walker, Montreal:*

Mr. Gérald A. Lacoste, Counsel.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Bank of Montreal:*

Mr. W. D. Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Lloyd Atkinson, Senior Vice-President and Chief Economist;

Mr. Glenn R. Rourke, Senior Vice-President, Corporate and Government Banking.

*From the Bank of Nova Scotia:*

Mr. Cedric E. Ritchie, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. J. A. G. Bell, President;

Mr. R. L. Brookes, Executive Vice-President;

Mr. Ramsay R. Holmes, Senior Vice-President, Planning and Legislation;

Mr. Peter Nicholson, Executive Assistant to the Senior Executive.

*From the Royal Bank of Canada:*

Mr. Rowland C. Frazee, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Allan R. Taylor, President and Chief Operating Officer;

Mr. Alex Thomson, Deputy Chief Economist.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 25, 1985, resumed consideration of:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1985
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald, Murray, Olson, Roblin, Simard et Steuart. (11)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Haidasz, Kolber et McElman.

*Aussi présents:*

*Du département d'économique de l'Université Western Ontario:*

M. Thomas J. Courchene, conseiller.

*Du cabinet Martineau Walker, de Montréal:*

M. Gérald A. Lacoste, avocat.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la Banque de Montréal:*

M. W. D. Mulholland, président du conseil et chef de la direction;

M. Lloyd Atkinson, premier vice-président et économiste en chef;

M. Glenn R. Rourke, premier vice-président, Direction des grandes entreprises et des administrations publiques.

*De la Banque de Nouvelle-Écosse:*

M. Cedric E. Ritchie, président du conseil et chef de la direction;

M. J. A. G. Bell, président;

M. R. L. Brookes, vice-président exécutif;

M. Ramsay R. Holmes, premier vice-président, Planification et législation;

M. Peter Nicholson, adjoint exécutif à la direction.

*De la Banque Royale du Canada:*

M. Rowland C. Frazee, président du conseil et chef de la direction;

M. Allan R. Taylor, président et chef des opérations;

M. Alex Thomson, économiste adjoint.

Le comité, conformément à l'ordre de renvoi daté du 25 juin 1985, reprend l'étude de ce qui suit:

(i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

The witnesses from the Bank of Montreal made a statement and answered questions.

At 4:59 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 5:05 p.m. the sitting was resumed.

The witnesses from the Bank of Nova Scotia made a statement and answered questions.

At 6:35 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 6:40 p.m. the sitting was resumed.

The witnesses from the Royal Bank of Canada made a statement and answered questions.

At 8:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

(ii) le document intitulé: «Rapport final du comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant qu'ils soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Les témoins de la Banque de Montréal font une déclaration et répondent aux questions.

A 16 h 59, le comité fait une brève pause puis reprend ses travaux à 17 h 05.

Les témoins de la Banque de Nouvelle-Écosse font une déclaration et répondent aux questions.

A 18 h 35, le comité fait de nouveau une pause, et la séance reprend à 18 h 40.

Les témoins de la Banque Royale du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

A 20 h 03, le comité s'ajourne jusqu'à la prochaine convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 2, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the regulation of Canadian financial institutions and the CDIC.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before proceeding to hear from the representatives of the Bank of Montreal, I would like to raise a scheduling matter with the committee. Specifically, it relates to the possible reference to the committee of the CCB bill for pre-study.

Assuming that the pre-study reference passes the Senate tomorrow afternoon—and there seems to be a general disposition on both sides of the house to have that done—this committee would meet on Wednesday next at 8 p.m. to hear the Minister of State (Finance), the Honourable Barbara McDougall, on that bill. That would be in addition to our regularly scheduled meeting on Wednesday next at 3.30 p.m., when we will be considering the green paper and the Wyman report, and hearing from the Securities Industry Capital Markets Committee and the Mercantile Bank of Canada.

If the pre-study reference in respect of the CCB bill does get through the Senate tomorrow afternoon, we will have a full day next Wednesday, beginning at 3.30 p.m. with our consideration of the green paper and the Wyman report and then meeting again at 8 p.m. to hear from the Minister of State (Finance) on the CCB bill.

I would also ask members of the committee to hold themselves available for Thursday, October 10, at ll a.m. if I can arrange to have either Mr. Kennett or Governor Bouey here at that time on the CCB reference, I shall do so for ll a.m. on Thursday, October 10. I will confirm that later.

The committee is now ready to resume its consideration of the government green paper on the regulation of Canadian financial institutions and the report of the Working Committee on Deposit Insurance, commonly known as the Wyman report.

Honourable senators will be aware that we are hearing today from the representatives of three of Canada's chartered banks. There are no time limits to be placed on the questions and answers today, but I take the liberty of reminding members of the committee as well as our witnesses that we had tentatively scheduled to begin with the Bank of Montreal at 3.30 p.m., some five minutes ago now, with the Bank of Nova Scotia representatives invited to be here at 5 p.m. and the representatives of the Royal Bank of Canada at 6.30 p.m.

We begin with the representatives of the Bank of Montreal, the principal spokesman being Mr. W. D. Mulholland, the Chairman and Chief Executive Officer.

Mr. Mulholland is accompanied by Mr. Lloyd Atkinson, Senior Vice President and Chief Economist, and Mr. Glenn R. Rourke, Senior Vice President, Corporate and Government Banking.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, mercredi 2 octobre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la réglementation des institutions financières du Canada et la SADC.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant d'entendre les représentants de la Banque de Montréal, j'aimerais soulever une question d'emploi du temps auprès du comité. Il s'agit plus précisément du renvoi éventuel au comité du projet de loi sur la Banque Commerciale du Canada pour étude préliminaire.

En supposant que le Sénat décide demain après-midi de renvoyer le projet de loi (et il semble que les deux côtés de la Chambre y consentent), le comité se réunirait mercredi prochain à 20 h pour entendre le ministre d'État (Finances), l'honorable Barbara McDougall, à ce sujet. Cette séance s'ajoutera à notre séance déjà prévue mercredi prochain à 15 h 30, à laquelle nous étudierons le Livre vert et le rapport Wyman et où nous entendrons des représentants du Securities Industry Capital Markets Committee (Comité de l'industrie des titres et des marchés financiers) et de la Banque mercantile du Canada.

Si le renvoi pour étude préliminaire du projet de loi sur la Banque Commerciale du Canada est décidé au Sénat demain après-midi, nous aurons une journée complète mercredi prochain, en commençant à 15 h 30 par l'étude du Livre vert et du rapport Wyman et ensuite à 20 h par l'audition du ministre d'État (Finances) sur le projet de loi.

Je demanderai également aux membres du comité de demeurer disponibles pour le jeudi 10 octobre à 11 h. Si je puis obtenir que M. Kennett ou le gouverneur Bouey vienne témoigner au sujet du projet de loi, ce sera à 11 h le jeudi 10 octobre. Je le confirmerai plus tard.

Le comité est maintenant prêt à reprendre l'étude du Livre vert du gouvernement sur la réglementation des institutions financières au Canada et du rapport du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, communément appelé le rapport Wyman.

Les honorables sénateurs savent que nous allons entendre aujourd'hui des représentants de trois banques à charte canadiennes. Il n'y a aucune limite de temps quant aux questions et réponses, mais je me permets de vous rappeler ainsi qu'à nos témoins que nous avions prévu de commencer avec les représentants de la Banque de Montréal à 15 h 30, il y a donc 5 minutes déjà, pour entendre ensuite les représentants de la Banque de Nouvelle-Écosse à 17 h et ceux de la Banque Royale du Canada à 18 h 30.

Nous entendrons d'abord les représentants de la Banque de Montréal, dont le principal porte-parole est M. W.D. Mulholland, président et directeur général.

M. Mulholland est accompagné de M. Lloyd Atkinson, premier vice-président et économiste en chef, et de M. Glenn R. Rourke, premier vice-président, Opérations bancaires des entreprises et du gouvernement.

[*Text*]

Mr. Mulholland has a brief opening statement to make, following which, in accordance with the understanding that we have reached, I shall open the floor for questions on the Wyman report.

We will try to cover the Wyman report first, following which we will turn our attention to the green paper.

This format has worked reasonably well so far, breaking down only once since we began our hearings. For the reasons stated on an earlier occasion, it is my hope that we will be able to accept the discipline that we undertook to impose upon ourselves some time ago in this respect.

I welcome Mr. Mulholland and his colleagues here and invite him to proceed with his opening statement.

**Mr. W. D. Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer, Bank of Montreal:** Thank you very much, Mr. Chairman. I should like to thank you, first of all, for giving us the opportunity to testify before the committee. As you have noted, I shall make a brief opening statement, following which we will be available for questions.

It is apparent, first, that even the best-designed regulatory system won't work well if the machinery is not kept in good working order. In this sense, most observers of the financial industry would probably agree that Canadians were lulled into false complacency by the 60-year period during which no Canadian bank failed. As a result, we may not have given our regulators—who often are faced with difficult and complex choices under time pressures—the attention and support their function merits.

Secondly, in our business, one can never get far from the basic principle that safety and stability must be the overriding objectives of both financial managers and government regulators. These objectives must never be compromised.

Without doubt, there is general agreement on the desirability of reform in the regulation of financial institutions and on the general objectives the government has described in the green paper. We have problems with the specific proposals, however, in the following respects: they do not give priority to safety; they do not achieve the government's stated objectives; they raise problems in federal-provincial relations; and they encourage mingling of financial institutions with businesses that produce goods or non-financial services.

I believe there are three essential priorities to reform of the regulatory system for financial institutions in Canada. These are:

> (a) urgent improvements in the deposit insurance system. This is perhaps the highest priority at the moment. Risk insurance should remain risk insurance and not become, in effect, a system of government guarantees. Incentives should also exist to encourge depositors to make informed choices among deposit-taking institutions. Membership in the deposit insurance system should also be mandatory for

[*Traduction*]

M. Mulholland a une brève déclaration préliminaire à faire, après quoi, comme convenu, nous passerons aux questions sur le rapport Wyman.

Nous essayerons de voir le rapport Wyman d'abord puis nous passerons au Livre vert.

Cette formule a bien fonctionné jusqu'à maintenant, à une exception près depuis le début de nos audiences. Pour les raisons énoncées précédemment, j'espère que nous saurons nous plier à la discipline que nous avons décidé de nous imposer il y a quelque temps à cet égard.

Je souhaite la bienvenue à M. Mulholland et à ses collègues et je l'invite à entamer sa déclaration préliminaire.

**M. W. D. Mulholland, président et directeur général, Banque de Montréal:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à vous remercier de nous avoir permis de témoigner devant le comité. Comme vous l'avez dit, je ferai une brève déclaration préliminaire, après quoi nous répondrons aux questions.

Tout d'abord, il est évident que même le système de réglementation le mieux conçu ne peut pas bien fonctionner si ses mécanismes ne sont pas bien entretenus. En ce sens, la plupart des observateurs de l'industrie financière reconnaîtront que les Canadiens se sont bercés d'une satisfaction trompeuse pendant les soixante années au cours desquelles aucune banque canadienne n'a fait faillite. Il s'ensuit que nous n'avons peut-être pas donné à nos autorités régulatrices, qui doivent souvent faire rapidement des choix difficiles et complexes, toute l'attention et le soutien que mérite leur fonction.

Deuxièmement, dans notre industrie, on ne doit jamais perdre de vue le principe fondamental selon lequel la sécurité et la stabilité doivent constituer les objectifs primordiaux tant des gestionnaires financiers que des régulateurs gouvernementaux. Il ne faut jamais transiger à propos de ces objectifs.

Sans aucun doute, on s'accorde généralement à reconnaître le bien-fondé de la réforme de la réglementation des institutions canadiennes et des objectifs généraux que le gouvernement a énoncés dans le Livre vert. Quelques propositions nous posent cependant des problèmes à l'égard de ce qui suit: elles n'accordent pas priorité à la sécurité; elles ne donnent pas suite aux objectifs formulés par le gouvernement; elles soulèvent des problèmes en matière de relations fédérale-provinciales; elles encouragent le mélange des institutions financières et des entreprises commerciales qui produisent des biens et des services non financiers.

J'estime que la réforme du système de réglementation des institutions financières au Canada comporte trois priorités essentielles qui sont:

> *a*) des améliorations urgentes au système d'assurance-dépôts. C'est sans doute la grande priorité à l'heure actuelle. L'assurance-risque doit demeurer ce qu'elle est et ne pas devenir un système de garanties gouvernementales. Des stimulants devraient aussi servir à encourager les déposants à faire des choix éclairés entre les diverses institutions de dépôt. Toutes les institutions de dépôt qui peu-

[*Text*]

all deposit-taking institutions exercising commercial lending powers;

(b) measures to ensure the quality, in terms of regulatory requirements, among all deposit-taking institutions. In particular, granting of lending powers to deposit-taking institutions should entail a requirement to maintain Bank of Canada reserves at the same level as existing deposit-taking institutions. As well, all activities conducted by members of a corporation group including a deposit-taking institution should be included under the supervisory umbrella; and

(c) a method of overcoming the jurisdictional split on the regulation of financial institutions which now exists. One possibility would involve the deposit insurance agency contracting with the federal supervisory agency to perform the necessary inspection and oversight functions for provincially chartered deposit-taking institutions seeking membership in the deposit insurance system.

I would be now pleased to answer any questions honourable senators may have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mulholland. Senator Barrow will be the lead-off questioner.

**Senator Barrow:** Mr. Mulholland, I noticed that in your testimony before the House of Commons committee you stated:

If the trust companies are really hell-bent on getting into commercial lending, I am not particularly inclined to go to the wall to prevent them. But we do feel strongly that they should do it under the same circumstances of competitive and regulatory burdens as the rest of us.

Am I correct in assuming that you would agree to granting wider commercial powers to trust companies?

**Mr. Mulholland:** On the conditions that I set down, yes.

**Senator Barrow:** What were those conditions?

**Mr. Mulholland:** There are two broad categories: One is essentially designed to put them on the same footing as other institutions doing the same business; the other relates to safety and prudential aspects of the operations. That has to do with the membership in the deposit insurance scheme, maintenance of reserves with the Bank of Canada, similar inspection requirements and similar standards of provincial operation.

**Senator Barrow:** How do you propose to get around the federal-provincial jurisdiction in connection with trust companies?

**Mr. Mulholland:** That is a very contentious area. Our suggestion is that the Canada Deposit Insurance Corporation contract with the federal supervisory authorities to perform the necessary examination of institutions which are not already under their supervision by law; i.e., the provincial-chartered

[*Traduction*]

vent faire des prêts commerciaux devraient être tenues d'adhérer au système d'assurance-dépôts;

*b*) adoption de mesures en vue d'assurer des opérations de qualité, du point de vue des exigences réglementaires, de la part de toutes les institutions de dépôt. En particulier, les pouvoirs de prêter qui leur sont conférés devraient comporter l'obligation de maintenir des réserves à la Banque du Canada d'un niveau égal à celui des institutions de dépôt existantes. En outre, toutes les activités exercées par les membres d'un groupe de sociétés par actions comportant une institution de dépôt devraient faire l'objet de la surveillance générale prévue;

*c*) trouver une méthode permettant de surmonter l'obstacle de l'actuelle division des compétences en matière de réglementation des institutions financières. Une solution consisterait à faire en sorte que l'organisme d'assurance-dépôts qui s'entendrait avec l'organisme de surveillance fédéral exerce les fonctions d'inspection et de surveillance nécessaires vis-à-vis des institutions de dépôt à charte provinciales qui veulent adhérer au système d'assurance-dépôts.

Je suis maintenant disposé à répondre aux questions des sénateurs.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Mulholland. Le sénateur Barrow va poser les premières questions.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Mulholland, dans votre déposition devant le Comité de la Chambre des communes, vous avez fait la déclaration suivante:

Si les sociétés de fiducie veulent à tout prix faire des prêts commerciaux, je ne suis pas particulièrement disposé à tout risquer pour les en empêcher. Mais nous estimons que si elles le font, ce devrait être aux mêmes conditions, sur le plan de la concurrence et de la réglementation, que celles auxquelles les autres institutions sont assujetties.

Ais-je compris que vous accepteriez que les sociétés de fiducie reçoivent des pouvoirs commerciaux plus étendus?

**M. Mulholland:** Aux conditions que j'ai énoncées, oui.

**Le sénateur Barrow:** Quelles sont ces conditions?

**M. Mulholland:** Il y a deux grandes catégories de conditions: la première vise à mettre ces institutions sur le même pied que celles qui ont le même type d'activité; l'autre catégorie concerne les considérations de sécurité et de prudence dont il faut tenir compte dans les opérations. Cela concerne les institutions qui font partie du système d'assurance-dépôts, le maintien de réserves à la Banque du Canada, des exigences d'inspection similaires et des normes semblables pour les opérations provinciales.

**Le sénateur Barrow:** Comment surmonterez-vous l'obstacle de la double compétence fédérale-provinciale à l'égard des sociétés de fiducie?

**M. Mulholland:** C'est un sujet très litigieux. Nous voudrions que la Société d'assurance-dépôts du Canada s'entendent avec les autorités de surveillance fédérales pour qu'elles procèdent à la vérification nécessaire des institutions qui ne sont pas déjà assujetties à leur contrôle conformément à la loi, c'est-à-dire

[*Text*]

institutions. That would be a condition of membership in the deposit insurance scheme, which they could join or not join. The failure to join will, obviously, have some competitive implications, and the market will decide how severe those are.

**Senator Barrow:** When the CBA appeared before the committee the other day, it was suggested by them that there be co-insurance. Is your bank in favour of that?

**Mr. Mulholland:** Yes, we are.

**Senator Barrow:** Those are all my questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Barrow. I have Senator Kolber on my list, followed by Senators Olson and Kirby.

**Senator Kolber:** Mr. Mulholland, could you tell me approximately how many deposit-gathering institutions there are in Canada that are members of the insurance plan.

**Mr. Mulholland:** No.

**Senator Kolber:** Would you take a rough guess? Would that be 70, 80 or 100?

**Mr. Mulholland:** I do not think that a guess would be very helpful to you.

**Senator Kolber:** Is it not a fact that the depositor can be insured for up to $60,000 in each one of those institutions?

**Mr. Mulholland:** I think that that is true.

**Senator Kolber:** Why have we not taken more trouble to inform the public that it is not $60,000 the government is insuring, but could be $6 million.

**Mr. Mulholland:** I do not know.

**Senator Kolber:** Do you not think we should get that message across?

**Mr. Mulholland:** Well, that has to do with uniform standards in the one agency that is administrating all of it. Right now there are no standards for becoming insured under the deposit insurance scheme; anybody can hang out a shingle.

**Senator Kolber:** But one could deposit $60,000 in 100 different institutions and be insured for each $60,000 deposit.

**Mr. Mulholland:** The point is that you would remove any discipline in the market-place.

**Senator Kolber:** My second question I have thought about long and hard. I am peripherally involved in the banking industry and do have a conflict of interest, but, nonetheless, would it make any sense, do you think, to commence the phasing out of deposit insurance? Why should we have that in the first place? Why should it not be *caveat emptor*? If there is going to be some kind of insurance, why should we not limit it to $25,000 per investor with a deductibility of $5,000? Why, do you imagine, have we gotten into the situation where we are giving almost unlimited guarantees to any Canadian wishing to deposit money almost anywhere? It seems to me that we are on

[*Traduction*]

les institutions à charte provinciales. Ce serait une condition d'adhésion au système d'assurance-dépôts, auquel les institutions pourraient se joindre ou non. Mais l'absence d'adhésion aurait évidemment des répercussions au niveau de la concurrence et ce serait le marché qui en déterminerait l'ampleur.

**Le sénateur Barrow:** Lorsque les représentants de l'Association des banquiers canadiens ont comparu devant le comité l'autre jour, ils ont recommandé de partager les risques. Est-ce que votre banque est en faveur de cela?

**M. Mulholland:** Oui, nous le sommes.

**Le sénateur Barrow:** Je n'ai plus de questions à poser, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur Barrow. J'ai maintenant sur ma liste le sénateur Kolber, suivi des sénateurs Olson et Kirby.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur Mulholland, pourriez-vous me dire, approximativement, combien d'institutions de dépôt au Canada sont actuellement membres du régime d'assurance?

**M. Mulholland:** Non.

**Le sénateur Kolber:** Pourriez-vous me donner un nombre approximatif? 70, 80 ou 100?

**M. Mulholland:** Je ne crois pas qu'une estimation approximative vous serait très utile.

**Le sénateur Kolber:** N'est-il pas vrai qu'un déposant peut être assuré jusqu'à concurrence de 60 000 $ dans chacune de ces institutions?

**M. Mulholland:** Je crois que oui.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi ne s'est-on pas donné la peine d'informer le public que ce n'est pas 60 000 $ que le gouvernement assure, mais que la somme peut atteindre 6 millions?

**M. Mulholland:** Je ne saurais dire.

**Le sénateur Kolber:** Ne croyez-vous pas qu'on devrait le faire savoir?

**M. Mulholland:** Eh bien, cela dépend de l'uniformité des normes de l'organisme responsable de leur application. A l'heure actuelle, aucune norme ne régit l'adhésion au système d'assurance-dépôts; n'importe qui peut ouvrir une institution.

**Le sénateur Kolber:** Quelqu'un pourrait déposer 60 000 $ dans cent établissements différents et être assuré pour chaque dépôt.

**M. Mulholland:** Il n'y aurait plus de discipline sur le marché.

**Le sénateur Kolber:** J'ai réfléchi longuement à ma deuxième question. Je suis indirectement lié à l'industrie bancaire et cela me place dans une situation de conflits d'intérêt, mais quoi qu'il en soit est-ce qu'on pourrait, selon vous, commencer à éliminer graduellement l'assurance-dépôts? Pourquoi existe-elle au départ? Pourquoi ne pas appliquer la règle *Caveat Emptor*? S'il doit exister une assurance quelconque, pourquoi ne pas la limiter à 25 000 $ par investisseur, avec une possibilité de déduction de 5 000 $? Pourquoi, selon vous, en sommes-nous venus à accorder des garanties à peu près illimitées à tout Canadien qui veut déposer de l'argent à peu près n'importe

[*Text*]

our way to destroying the free enterprise system, certainly the banking end of it.

**Mr. Mulholland:** I do not think I would agree with that. I think there are many people who need some kind of protection because they do not have the resources, the knowledge or experience to inform themselves adequately of the differences between financial institutions, much less the difference in their mode of operation and financial stability.

We have people in Canada who are new immigrants and who are not familiar with the system; we have people who have a modest education; we have people who live in remote areas of the country who simply do not have access to the resources. I think the whole rationale for deposit insurance is the need to protect those people; it is not to protect the more sophisticated investors or depositors who have access to greater resources and who, presumably, can be expected to inform themselves properly before making a decision, and not have removed from their decision all risk.

**Senator Kolber:** Would you agree that one of the elements in the collapse of the Northland Bank and the CCB was the fact that they did have deposit insurance?

**Mr. Mulholland:** I think that is conjecture. Whether that was an imporant factor, I would hesitate to say.

**Senator Kolber:** I am not saying "important"; I feel it was one of the reasons.

**Mr. Mulholland:** That was probably a factor. It is kind of a two-edged sword; it removes some of the discipline in the operation of these institutions, and also enables some institutions to be sponsored so that they can get started in life which would have great difficulty getting started any other way—that is, without some kind of feature such as that.

**Senator Kolber:** Finally, is it safe to say that the Bank of Montreal would be perfectly happy if there were no deposit insurance coverage?

**Mr. Mulholland:** Deposit insurance does not do much for large institutions. The main purpose of that, so far as I can see, is to pay the bill.

**Senator Kolber:** Thank you.

**The Chairman:** I now call upon Senator Olson.

**Senator Olson:** Mr. Mulholland, on page two of your brief you set out four specific proposals with which you do not agree. While you agree with some of the principles outlined in the green paper, you believe that "they do not give priority to safety".

What would you do to give a higher priority to safety?

**Mr. Mulholland:** There are many things one cojld do. One would be to incorporate some kind of standard for eligibility for membership in the deposit insurance scheme. Another would be to give the Inspector General of Banks greater resources than he now has, which is not so much a matter of numbers as it is the training and experience of the people on his staff.

[*Traduction*]

où? Cela risque selon moi de détruire le système de libre entreprise, en tout cas le système bancaire.

**M. Mulholland:** Je ne crois pas que je sois d'accord là-dessus. De nombreuses personnes ont besoin d'une certaine forme de protection car elles n'ont pas les ressources, les connaissances ou l'expérience voulues pour s'informer adéquatement des différences qu'il y a entre les institutions financières, et encore moins des différences dans leur mode de fonctionnement et leur stabilité financière.

Il y a au Canada de nouveaux immigrants qui ne connaissent pas bien le système; des gens qui ont peu d'instruction; d'autres qui vivent dans des régions reculées qui n'ont tout simplement pas accès aux ressources. Selon moi, l'assurance-dépôts existe justement pour les protéger et non pas pour protéger les déposants mieux informés qui ont accès à davantage de ressources et dont on peut s'attendre qu'ils s'informent suffisamment avant de prendre une décision, et qu'ils prennent un minimum de risques.

**Le sénateur Kolber:** Seriez-vous d'accord pour dire que l'effondrement de Norbanque et de la Banque Commerciale du Canada serait en partie dû au fait qu'elles avaient une assurance-dépôts?

**M. Mulholland:** Ce n'est qu'une hypothèse. J'hésiterais à dire que c'était un facteur important.

**Le sénateur Kolber:** Je ne dis pas «important»; je pense que ce fut une des causes.

**M. Mulholland:** Ce fut probablement un facteur. L'assurance est une arme à deux tranchants, en ce sens qu'elle supprime en partie la discipline de fonctionnement des institutions et qu'elle permet également à certaines d'entre elles d'avoir un soutien pour démarrer, sans quoi elles auraient beaucoup de difficultés à le faire.

**Le sénateur Kolber:** Enfin, peut-on réellement dire que la Banque de Montréal serait parfaitement heureuse qu'il n'y ait aucune assurance-dépôts?

**M. Mulholland:** L'assurance-dépôts n'apporte pas grand chose aux grandes institutions. Autant que je puisse voir, son utilité principale consiste à payer la note.

**Le sénateur Kolber:** Merci.

**Le président:** C'est maintenant le tour du sénateur Olson.

**Le sénateur Olson:** Monsieur Mulholland, à la page 2 de votre mémoire, vous citez quatre propositions précises avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord. Alors que vous entérinez certains des principes formulés dans le Livre vert, vous estimez «qu'ils n'accordent pas priorité à la sécurité».

Comment feriez-vous pour accorder une plus grande priorité à la sécurité?

**M. Mulholland:** Il y a plusieurs choses à faire. L'une consiste à établir une certaine norme d'admissibilité au système d'assurance-dépôts. On pourrait aussi doter l'inspecteur général des banques de plus de ressources qu'il n'en a actuellement, non pas tellement en termes d'effectif que de formation et d'expérience de son personnel.

[*Text*]

**Senator Olson:** We have heard that from several witnesses. We have heard that the capability to do the debt inspection just is not there.

**Mr. Mulholland:** The Inspector General of Banks has been heavily criticized in public. I think it is only fair to say that he has been severely circumscribed in his ability to do what is expected of him by the resources placed at his disposal. He has eight field people—something like that—only one of whom, I understand, has any experience whatsoever in credit assessments. Those are meagre resources to cover almost 70 banks.

**Senator Olson:** To assess credit resources. Would that have the same connotation as the quality of assets, or be able to do an assessment of the quality?

**Mr. Mulholland:** When I said "quality", I was not talking about the worth of people in the personal sense.

**Senator Olson:** I understand that.

**Mr. Mulholland:** I was talking about training, experience and fitness for the particular role they have to play. In the two recent cases we have had, it is fairly evident from reading materials that have been published that both banks had serious problems respecting asset quality. The Inspector General does not have the resources to make a thorough examination of asset quality in any financial institution, nor does he have the resources to check on the people that have done so or said they have done so.

**Senator Barrow:** Mr. Mulholland, does the Inspector General not rely upon the independent auditor?

**Mr. Mulholland:** The independent auditor does not have a great deal of experience in making credit judgments, either.

**Senator MacDonald (Halifax):** Mr. Mulholland, two of your predecessors were of the same view as that which you have just expressed with respect to the impoverishment of the resources of the regulators and the lack of what I believe is called "qualitative analysis." Do you recall any of the representations you might have made in the early eighties, during that flurry of activity, when the banks made representations with respect to a possible problem, with which we now find ourselves faced?

**Mr. Mulholland:** The answer is that I do not recall one way or another. That was a protracted period of two and a half years. I suppose that all sorts of representations were made on all sorts of aspects of the matter. I have long since forgotten what the specifics were. I just do not know.

**Senator Kirby:** Directly on that point, Mr. Mulholland, given your view on the need for greater regulatory resources, as you may know, it is customary that a number of regulatory agencies, particularly at a provincial level, do, in effect, have those who are being regulated pay the costs by virtue of the way they are charged, for example, by public utilities board across the country. Would not a fairly simple solution to your

[*Traduction*]

**Le sénateur Olson:** Nous avons entendu dire cela à plusieurs témoins. On nous a également dit qu'on n'a pas actuellement les moyens de procéder à une inspection des créances.

**M. Mulholland:** L'inspecteur général des banques a été sévèrement critiqué en public. Je pense qu'on peut dire en toute équité que les ressources mises à sa disposition ont grandement limité sa capacité de faire ce qu'on attendait de lui. Il y a huit inspecteurs sur les lieux, ou à peu près, et un seul d'entre eux, sauf erreur, connaît le domaine de l'évaluation des créances. Ce sont là de maigres ressources pour s'occuper de 70 banques.

**Le sénateur Olson:** Pour évaluer les ressources en créances. Est-ce que cela aurait la même signification que la qualité des actifs, c'est-à-dire être capable de faire une évaluation de qualité?

**M. Mulholland:** Quand j'ai dit «qualité», je ne parlais pas de la valeur personnelle des gens.

**Le sénateur Olson:** Je le comprends.

**M. Mulholland:** Je parlais de leur formation, de leur expérience et de leur adaptation au rôle particulier qu'ils doivent jouer. Dans les deux faillites récentes que nous avons eues, il est passablement évident, à la lecture des documents qui ont été publiés à ce sujet, que les deux banques éprouvaient de graves difficultés au sujet de la qualité de leurs actifs. L'inspecteur général ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire un examen approfondi de la qualité des actifs d'une institution financière, pas plus qu'il n'en a suffisamment pour vérifier dans quelle mesure certains ont fait certaines choses ou ont prétendu l'avoir fait.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Mulholland, l'inspecteur général ne compte-t-il pas sur des vérificateurs indépendants?

**M. Mulholland:** Le vérificateur indépendant n'a pas, lui non plus, une grande expérience quand il s'agit de juger des créances.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Monsieur Mulholland, deux de vos prédécesseurs partageaient le point de vue que vous venez d'exprimer à l'égard de l'appauvrissement des ressources des organismes de réglementation et de l'absence de ce qu'on appelle, il me semble, l'«analyse qualitative». Vous souvenez-vous d'une intervention que vous auriez faite au début des années quatre-vingts, au cours de cette période de grande activité au cours de laquelle les banques exerçaient des pressions en vue de pallier un problème éventuel, qui est celui auquel nous faisons actuellement face?

**M. Mulholland:** La réponse est que je ne me souviens de rien. Ce fut une longue période de deux ans et demi. Je suppose que toutes sortes de pressions ont été exercées à l'égard de tous les aspects de la question. J'ai depuis longtemps oublié l'essentiel du débat. Je ne m'en souviens tout simplement pas.

**Le sénateur Kirby:** Là-dessus, monsieur Mulholland, étant donné que vous croyez à la nécessité d'affecter davantage de ressources à la réglementation, comme vous le savez sans doute, il est habituel qu'un certain nombre d'organismes de réglementation, particulièrement à l'échelle provinciale, fassent bel et bien payer le coût de leur travail par ceux qui sont réglementés en recourant au système de la facturation, par

[*Text*]

problem be to have the cost of the Inspector General paid for by the people who are being regulated?

**Mr. Mulholland:** It already is.

**Senator Kirby:** Is it paid entirely?

**Mr. Mulholland:** The expenses of the Inspector General's office are assessed and paid for by the chartered banks.

**Senator Olson:** To return, if I may, to this matter of the priority of safety, you have said that risk insurance should remain in place. My understanding is that the first $60,000 of deposit insurance is to guarantee that there is no risk at all.

**Mr. Mulholland:** That is right.

**Senator Olson:** Beyond that, or even within that, are you of the opinion that it ought to be only a matter of confidence in the institution?

**Mr. Mulholland:** I would suggest a scaled arrangement where a bottom tier is 100 per cent insured, the one above that is 90 per cent insured, and so on up to whatever the ceiling is—$60,000 as it stands now, or whatever limit Parliament judges to be appropriate. I suppose that, once in a while, an adjustment should be made for inflation.

**Senator Olson:** I guess that is what some people believed happened when the ceiling went from $20,000 to $60,000.

**Mr. Mulholland:** I think that, perhaps, that is an unduly pessimistic assessment of the degree of inflation that occurred over that period.

**Senator Olson:** Are you saying that there probably ought to be a figure for which there is 100 per cent insurance, as the system provides for now?

**Mr. Mulholland:** Let us say that $25,000 is 100 per cent insured, the next increment of $20,000 is 80 per cent insured, the next increment is 60 per cent insured, and so on. Those could be whatever numbers suit you.

**Senator Olson:** We are looking for those numbers, Mr. Mulholland. I suppose that we should have the views of those people who are involved in the business as to what those numbers should be. There is not any particular number that suits me except the number that is appropriate. We were told that 96 per cent of the deposits of one of the banks is covered by the insurance for $60,000, so there is not very much left.

**Mr. Mulholland:** I believe that the 96 per cent referred to the depositors.

**Senator Olson:** The depositors, yes.

**Mr. Mulholland:** Yes, I would think that that is probably right. Not an awful lot of ordinary people have a $60,000 bank balance. That puts such depositors in a pretty select category.

**Senator Olson:** I understand that view, but I am trying to get at what the range would be. I think that you have just volunteered, because I asked you, that the 100 per cent ought to be applied to the $25,000 figure?

[*Traduction*]

exemple, par les organismes de services publics du pays. Ne serait-ce pas une solution très simple à votre problème de faire payer les frais d'inspection générale par ceux qui font l'objet de la réglementation?

**M. Mulholland:** C'est déjà le cas.

**Le sénateur Kirby:** Entièrement?

**M. Mulholland:** Les dépenses du bureau de l'inspecteur général sont évaluées et payées par les banques à charte.

**Le sénateur Olson:** Si vous permettez, pour revenir à cette question de la priorité de la sécurité, vous avez déclaré que l'assurance-risque devrait demeurer en place. Or, d'après ce que je comprends, les 60 000 premiers dollars d'assurance-dépôts visent à garantir qu'il n'y a aucun risque.

**M. Mulholland:** C'est exact.

**Le sénateur Olson:** Au delà ou, peut-être à l'intérieur, de ces paramètres, estimez-vous que tout cela doit se résumer uniquement à une question de confiance envers l'institution?

**M. Mulholland:** Je proposerais un arrangement selon lequel la protection serait échelonnée, une première partie étant assurée à 100 p. 100, la tranche supérieure à 90 p. 100, et ainsi de suite jusqu'au maximum actuel de 60 000 $ ou celui que le Parlement jugera approprié. A l'occasion, je présume qu'un rajustement devrait être fait pour tenir compte de l'inflation.

**Le sénateur Olson:** J'imagine que c'est ce que certains ont cru qu'il se passerait lorsque le plafond a été relevé de 20 000 $ à 60 000 $.

**M. Mulholland:** A mon avis, l'évaluation du taux d'inflation qui a eu lieu durant cette période a peut-être été trop pessimiste.

**Le sénateur Olson:** Dites-vous qu'il devrait probablement y avoir un chiffre pour lequel l'assurance devrait être de 100 p. 100, comme le système le prévoit actuellement?

**M. Mulholland:** Disons que 25 000 $ seraient assurés à 100 p. 100, les 20 000 $ suivants le seraient à 80 p. 100, la tranche subséquente à 60 p. 100 et ainsi de suite. Mettez les chiffres qui vous conviennent.

**Le sénateur Olson:** Nous nous demandons quels sont ces chiffres, monsieur Mulholland. Je présume que nous devrions avoir le point de vue des hommes d'affaires à ce sujet. Il n'y a aucun chiffre en particulier qui me convienne sauf celui qui est approprié. On nous a dit que 96 p. 100 des dépôts dans l'une des banques sont couverts par l'assurance de 60 000 $, et que donc, il ne reste pas grand chose.

**M. Mulholland:** Je crois que ces 96 p. 100 visaient les déposants.

**Le sénateur Olson:** Oui, les déposants.

**M. Mulholland:** Oui, je crois que c'est probablement vrai. Il n'y a pas beaucoup de gens ordinaires qui ont un solde bancaire de 60 000 $. Cela met ce type de déposants dans une catégorie très restreinte.

**Le sénateur Olson:** Je comprends cette opinion, mais j'essaie d'arriver à un chiffre. Je pense que vous venez de le donner, puisque je vous ai demandé si l'assurance de 100 p. 100 devait s'appliquer au chiffre de 25 000 $?

[*Text*]

**Mr. Mulholland:** Something like that.

**Senator Olson:** Yes, something like that. You would then have a graduated scale up to $60,000 or $75,000, and from there all of the deposits would be based on the confidence which the depositor had in the institution?

**Mr. Mulholland:** To put it a little differently, it might be based partially on how much attention was paid to the institution in determining the amount of confidence one has in it, which people should be encouraged to do.

**Senator Olson:** That brings up some other complications.

**Mr. Mulholland:** There is an enormous amount of information that is disseminated, that is available to depositors.

**Senator Olson:** There is also other information available. Today's paper, for example, carries the story about some people who made deposits, and the second stage was, I believe, debentures, and those people now believe that they might have lost the money. Here is where we get into a difficulty. Apparently—they claim, at least—both the Inspector General and the Bank of Canada had given them some assurances before they had made that investment, and now it has gone sour.

**Mr. Mulholland:** I do not know about that, senator; I have not seen the article.

**Senator Olson:** Is it not the job of these institutions to know what is going on in the banking industry?

**Mr. Mulholland:** I suppose that it is. We have touched on another issue here, however. I suppose that one of the features of the two banks that recently collapsed is the predicament that the government feels itself to be in and why it is proposing to guarantee all of these deposits—it is because of some of the statements made by officials which could be construed as encouraging people to make a decision that they might not have made without those assurances. I suppose that the government recognizes some responsibility in that regard.

It would probably be better to avoid the necessity for that sort of ad hoc decision-making, if that can possibly be done, and to get a viable deposit insurance scheme, stick to it and try to sweep everybody into it.

**Senator Olson:** Is this to suggest that, if institutions like credit unions are contemplating an investment in a bank—in its equity, its debentures or its deposits—they should not seek advice from the Governor of the Bank of Canada or from the Inspector General?

**Mr. Mulholland:** Well, senator, I do not think that those officials are in the business of giving investment advice and I do not think that they should be doing so.

**Senator Olson:** I take it, then, that you think that these officials made an error in offering that advice, even though they were asked for it?

[*Traduction*]

**M. Mulholland:** Quelque chose comme ça.

**Le sénateur Olson:** Oui, quelque chose comme ça. Vous auriez ainsi une échelle graduée allant jusqu'à 60 000 ou 75 000 $, et au-delà, tous les dépôts seraient basés sur la confiance que le déposant a envers l'institution?

**M. Mulholland:** Pour dire les choses un peu différemment, ce chiffre pourrait être partiellement fixé compte tenu de l'effort fait pour déterminer dans quelle mesure on peut avoir confiance en l'institution, ce qui devrait être encouragé.

**Le sénateur Olson:** Voilà qui entraîne d'autres complications.

**M. Mulholland:** Il existe une énorme quantité d'informations qui sont publiées et dont disposent les déposants.

**Le sénateur Olson:** Il y a également d'autres informations qui sont disponibles. Le journal d'aujourd'hui, par exemple, raconte l'histoire de certaines personnes qui ont fait des dépôts, puis acheté des débentures, je crois, et elles pensent maintenant qu'elles ont perdu leur argent. C'est ici que la difficulté surgit. Apparemment, du moins le prétendent-elles, l'inspecteur général et la Banque du Canada leur ont donné des assurances avant qu'elles ne déposent leur argent, et maintenant rien ne va plus.

**M. Mulholland:** Je ne suis pas au courant de cela, sénateur; je n'ai pas lu cet article.

**Le sénateur Olson:** N'appartient-il pas à ces institutions de savoir ce qui se passe dans le secteur bancaire?

**M. Mulholland:** Je suppose que oui. Nous avons toutefois abordé une autre question ici. Je suppose que l'une des caractéristiques présentées par la faillite des deux banques, c'est que le gouvernement s'est senti coincé, et la raison pour laquelle il propose de garantir tous les dépôts—c'est à cause de certaines déclarations faites par des fonctionnaires et qui semblent encourager les déposants à prendre une décision qu'ils n'auraient pas prise sans cette assurance. Je suppose que le gouvernement reconnaît qu'il a une certaine responsabilité à cet égard.

Il vaudrait probablement mieux éviter de recourir à ce genre de décision imposée par les circonstances, si c'est possible, et se donner un programme d'assurance-dépôts viable, s'y tenir et essayer de protéger tous les épargnants.

**Le sénateur Olson:** Voulez-vous dire que si des institutions comme les caisses populaires envisageaient d'investir dans une banque—dans l'avoir propre des actionnaires, dans des débentures ou dans des dépôts—elles devraient demander l'avis du gouverneur de la Banque du Canada ou de l'inspecteur général?

**M. Mulholland:** Eh bien, sénateur, je ne crois pas que ces deux fonctionnaires aient pour travail de donner des conseils en matière d'investissements et je ne crois pas qu'ils devraient le faire.

**Le sénateur Olson:** Donc, d'après ce que je comprends, vous pensez que ces fonctionnaires ont fait une erreur en donnant leur avis, même si on le leur a demandé?

[*Text*]

**Mr. Mulholland:** That, I suppose, would be my opinion. I think that they put themselves in a somewhat difficult position by giving that kind of advice.

**Senator Olson:** It looks like it might cost the taxpayers $1 billion, more or less, because of that advice.

**Mr. Mulholland:** It is a question of whether you interpret what they said as giving advice to investors or their public duty of supporting and encouraging the stability of the financial system generally in the country which, I suspect, is what they would have interpreted their actions as doing.

**Senator Olson:** We are told over and over again that the banking business is based largely on the investors or depositors having confidence.

**Mr. Mulholland:** You are quite right.

**Senator Olson:** Where would they get this advice, if they do not take the route that they have in the past and now claim that they got caught in?

**Mr. Mulholland:** The country has a large number of people who offer to give that kind of advice. We have a number of people who are in the business of making quality and credit assessments of companies and financial institutions. We have swarms of analysts doing this sort of thing all day. Some of them are good and some of them are not so good.

**Senator Olson:** I am not talking about people who are in the business of being consultants; I am talking about public officials whose single job is to be knowledgeable on the basis of confidence in financial institutions.

**Mr. Mulholland:** When a public official starts giving advice of that nature, either he risks compromising the government by giving favourable advice that turns out to be wrong and costing the taxpayers a great deal of money, or, by giving negative advice, he risks putting some kind of an institution out of business. That is a lot of responsibility to put on him.

**Senator Olson:** I agree with you completely, and I am trying to get to that point because there is a risk on both sides. Would you offer any suggestions of what ought to be in the new structure regarding financial institutions so that someone will be responsible for gathering and disbursing this kind of advice?

**Mr. Mulholland:** First of all, you should concentrate on accurate reporting of the true condition of the financial institutions. One of the principal functions of a regulator is to ensure that there are adequate rules for that and that they are faithfully observed by all people subject to his jurisdiction and that we do not have rubber rules that can be gotten around and rinky-dink transactions and unduly optimistic evaluations. There has to be a system for checking and ensuring that the internal systems in financial institutions always maintain that fundamental integrity. Then all you have to do is read it.

**Senator Olson:** We were told that perhaps other institutions in the same business have some responsibility with respect to that, because transferring loans that may not be of the highest

[*Traduction*]

**M. Mulholland:** C'est mon opinion, je suppose. J'estime qu'ils se sont mis dans une position quelque peu difficile en donnant ce genre d'avis.

**Le sénateur Olson:** Il semble que cela doive coûter aux contribuables plus ou moins un milliard de dollars.

**M. Mulholland:** Il s'agit de savoir si vous interprétez ce qu'ils ont dit comme un conseil aux investisseurs ou comme un devoir qui leur était fait, dans l'intérêt public, d'appuyer et d'encourager la stabilité générale du système financier du pays, et je soupçonne qu'ils auront opté pour cette deuxième interprétation.

**Le sénateur Olson:** On nous a dit et redit que le secteur bancaire est largement fondé sur la confiance des investisseurs ou des déposants.

**M. Mulholland:** Vous avez parfaitement raison.

**Le sénateur Olson:** Où iraient-ils chercher ce genre d'avis s'ils s'adressent ailleurs que par le passé et prétendent maintenant qu'ils se sont fait prendre?

**M. Mulholland:** Le pays dispose d'un grand nombre de spécialistes qui sont prêts à donner ce genre d'avis, à faire des évaluations de créances et de qualité des sociétés et des institutions financières. Nous avons des quantités d'analystes qui font ce genre de travail à longueur de journée. Certains sont bons et d'autres le sont moins.

**Le sénateur Olson:** Je ne parle pas de ceux qui sont experts-conseils; je parle des fonctionnaires dont le seul travail est de savoir en quelles institutions financières on peut avoir confiance.

**M. Mulholland:** Lorsqu'un fonctionnaire se met à donner des conseils de cette nature, il risque soit de compromettre le gouvernement en donnant un avis favorable qui se révèle faux et coûte cher aux contribuables, soit de faire tomber un certain type d'institution en donnant un avis négatif. C'est lui donner beaucoup de responsabilités.

**Le sénateur Olson:** Je suis tout à fait d'accord avec vous et c'est ce à quoi je veux en venir, parce qu'il y a un risque des deux côtés. Auriez-vous des suggestions quant à ce que devrait être la nouvelle structure des institutions financières, de façon que quelqu'un soit chargé de recueillir et de diffuser ce genre de conseil?

**M. Mulholland:** D'abord, vous devriez vous concentrer sur l'établissement de rapports exacts sur la véritable situation des institutions financières. L'une des principales fonctions d'un organisme de réglementation est de s'assurer que les règlements sont adéquats, qu'ils sont fidèlement observés par tous ceux qui y sont soumis, que nous n'avons pas de règles élastiques qu'on puisse tourner, ni de transactions douteuses ou d'évaluations indûment optimistes. Il doit y avoir un système de vérification qui permette de s'assurer que les systèmes internes des institutions financières conservent toujours cette intégrité fondamentale. Ensuite, tout ce que vous avez à faire, c'est de lire les rapports.

**Le sénateur Olson:** On nous a dit que peut-être d'autres institutions du même secteur avaient une certaine responsabilité à cet égard, parce que des transferts de prêts qui ne sont peut-

[*Text*]

quality and so on are some of the early signals. There would be institutions in essentially the same business, or banks, if you want to put it that way. Do they have some responsibility—I think they do—but should we have some structure—I think a council has been suggested—so that that information can be gathered without getting into the risks, that you spoke of a few moments ago, of doing severe damage to an institution?

**Mr. Mulholland:** That is kind of peer judgment and there is probably some merit to that. I am a little hazy on how the mechanics would work.

**Senator Olson:** So am I, but, if that is where the earliest signals come from, do you think we should have some structure provided for in the legislation so that it is operational?

**Mr. Mulholland:** There is a practical problem in that one of the objectives is to encourage competition, and one thing a lot of organizations worry about is giving their competitors any kind of information that might conceivably be to their advantage. That is one of the problems that you have with that kind of an operation.

We can provide competent people to make those assessments, but most other financial institutions would not let us in the front door because of their fear of possible competitive disadvantage. That is always a problem that you have to contend with. However, there are ways of mitigating that, I guess.

We now have some precedent of actually lending personnel to the Inspector General. They are sworn in, and you might call them deputized inspectors, and that is the only place he has been able to find people with the experience and skills, and all of us have loaned him personnel to work under his direction to make examinations of financial institutions. That is probably not a viable long-term solution, but it is the one that we are working on currently in these times, and I guess now all of the large chartered banks have loaned people to the Inspector General.

In a sense, that is one way of doing what you are talking about, but the basic responsibility is, of course, on him. These officers are sworn not to discuss anything they find anywhere.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I appreciate Mr. Mulholland's answers, but I will pass to someone else and perhaps if there is enough time I can ask him a few more questions.

**The Chairman:** Senator Kirby?

[*Traduction*]

être pas de la meilleure qualité et ainsi de suite, sont des signes avant-coureurs. Il s'agirait d'institutions dans le même secteur essentiellement, c'est-à-dire les banques, si vous voulez. Ont-elles une certaine responsabilité—à mon avis, oui—mais devrions-nous avoir une certaine structure—je pense qu'on a proposé un conseil—qui recueillerait les informations sans prendre les risques dont vous avez fait état il y a quelques instants et qui sont susceptibles de causer des dommages graves à une institution?

**M. Mulholland:** C'est un genre de jugement par les pairs et il y a probablement un certain mérite à cela. Je ne vois toutefois pas très bien comment ce système fonctionnerait.

**Le sénateur Olson:** Moi non plus, mais si c'est de là que viennent les signes avant-coureurs, croyez-vous que nous devrions prévoir dans la loi une certaine structure d'ordre pratique?

**M. Mulholland:** Un problème pratique se pose du fait que l'un des objectifs vise à encourager la concurrence dans un domaine que redoutent bien des organismes et qui consiste à donner à leurs concurrents une information qui puisse les avantager.

C'est un des problèmes que vous avez avec ce genre d'opération.

Nous pouvons fournir des personnes compétentes capables de faire les évaluations, mais la plupart des autres institutions financières ne nous laisseraient pas entrer par la grande porte parce qu'elles auraient peur d'être désavantagées éventuellement sur le plan de la concurrence. C'est toujours un problème avec lequel on se trouve aux prises. Cependant, j'imagine qu'il y a des façons de l'atténuer.

Il existe désormais un précédent qui consiste à prêter à l'inspecteur général des employés qui sont assermentés; vous pourriez les appeler des inspecteurs adjoints parce que c'est le seul endroit où il a réussi à trouver des gens possédant l'expérience et les aptitudes nécessaires. Nous lui avons tous prêté du personnel qui travaille sous sa direction pour procéder à l'examen des institutions financières. Ce n'est probablement pas une solution viable à long terme, mais c'est celle que nous utilisons à l'heure actuelle et je suppose que maintenant toutes les grandes banques à charte ont prêté du personnel à l'inspecteur général. Dans un sens, c'est une façon de réaliser ce dont vous parlez, mais la responsabilité fondamentale lui incombe, évidemment. Ces agents ont juré de ne discuter d'aucune de leurs constatations.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'apprécie les réponses de M. Mulholland, mais je vais passer à quelqu'un d'autre, et s'il reste suffisamment de temps, je lui poserai encore quelques questions.

**Le président:** Sénateur Kirby?

[*Text*]

**Senator Kirby:** Mr. Mulholland, could you tell us how you think the existing deficit of the CDIC should be paid for?

**Mr. Mulholland:** To the extent of the mandated responsibility of the CDIC to pay insured depositors up to $60,000, you should do it the way the existing law requires. Over and above that, I think that the decision was made to take on an obligation that was not mandated by law, and I do not agree with retroactively assessing that against the financial institutions of the country.

**Senator Kirby:** You mean the 100 per cent down to the $60,000?

**Mr. Mulholland:** Yes.

**Senator Kirby:** What you would do is take the $60,000 limit for the CCB and the Northland Bank and apply it against the CDIC and the rest against the government?

**Mr. Mulholland:** It is not just the CCB and the Northland. One of the largest elements of liability came from the extra coverage that was granted to the failed trust companies over and above the $60,000 limit, most of which is going to be assessed against the chartered banks, if I understand the proposal, which all of us feel is somewhat unreasonable.

**Senator Kirby:** Because of the rate structure?

**Mr. Mulholland:** Because those were not the rules of the game and it was an arbitrary decision by the government to pay those depositors—a fact which the deposit insurance program did not contemplate—and we are being assessed retroactively for that. It was not even a bank.

**The Chairman:** Your bank was part of the rescue package last March, Mr. Mulholland, and when the bill comes before us for pre-study, as we anticipate it will as early as next week, we will be inviting you or your representatives to appear here to underline those views.

**Senator Kirby:** Independent of the CCB and the Northland issue, the fact of the matter is that the CDIC already had a deficit, which was caused in part by the increase from $20,000 to $60,000, and it was through that that I was focusing.

**Mr. Mulholland:** That is one element and there is a further element over and above that. The deficit position of the CDIC even before you get to the CCB and the Northland is enormous.

**Senator Kirby:** That is what I was referring to. On that basis how should premiums be set? Your comment seems to be that the big chartered banks are being asked to pay a disproportionate percent of the cost and they are also being asked to do so through a retroactive policy change.

**Mr. Mulholland:** They always pay a disproportionate part of the cost and that is probably a reflection of the real world, but there is a limit on how disproportionate it is reasonable to get.

**Senator Kirby:** There are degrees of imbalances.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Monsieur Mulholland, pourriez-vous nous dire de quelle façon vous croyez que le déficit actuel de la Société d'assurance-dépôts du Canada devrait être payé?

**M. Mulholland:** Dans la mesure où le mandat de la SADC prévoit de payer les déposants assurés jusqu'à concurrence de 60 000 $, vous devriez le faire de la façon prévue par la loi actuelle. Au-dessus de ce montant, j'estime qu'on a décidé de remplir une obligation non prescrite par la loi, et je ne suis pas d'accord sur le fait qu'on puisse imputer cela rétroactivement aux institutions financières du pays.

**Le sénateur Kirby:** Vous parlez des 100 p. 100 au-dessous de 60 000 $?

**M. Mulholland:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Ce que vous feriez est de prendre la limite de 60 000 $ pour la Banque commerciale et la Norbanque et de l'imputer à la Société d'assurance-dépôts et le reste au gouvernement?

**M. Mulholland:** Il ne s'agit pas seulement de la Banque commerciale et de la Norbanque. Un des plus importants éléments de passif découle de la protection supplémentaire accordée aux sociétés de fiducie en faillite pour les sommes qui excédent la limite de 60 000 $, dont la plus grande partie sera imputée aux banques à charte, si je comprends bien la proposition que nous estimons tous quelque peu déraisonnable.

**Le sénateur Kirby:** A cause de la structure tarifaire?

**M. Mulholland:** Parce que ce n'était pas les règles du jeu et que le gouvernement a pris arbitrairement la décision de rembourser les déposants—qui n'étaient pas couverts par le programme d'assurance-dépôts—et on nous impute cela rétroactivement. Ce n'était même pas une banque.

**Le président:** Votre banque faisait partie intégrante du programme de sauvetage de mars dernier, monsieur Mulholland, et lorsque le projet de loi nous sera soumis pour étude préalable, comme nous prévoyons qu'il le sera dès la semaine prochaine, nous vous inviterons ou nous inviterons un de vos représentants à comparaître pour souligner votre point de vue.

**Le sénateur Kirby:** Indépendamment de la Banque commerciale et de la Norbanque, le fait est que la Société d'assurance-dépôt avait déjà un déficit causé en partie par l'augmentation de 20 000 $ à 60 000 $ de la protection et c'était à cela que je faisais allusion.

**M. Mulholland:** C'est un élément parmi d'autres. Le déficit de la Société d'assurance-dépôts était déjà énorme même avant la faillite de la Banque commerciale et de la Norbanque.

**Le sénateur Kirby:** C'est ce que je disais. Compte tenu de cela, comment les primes devraient-elles être établies? D'après votre observation, les grosses banques à charte doivent payer une proportion exagérée du coût et on leur demande de le faire à le suite d'un changement de politique rétroactif.

**M. Mulholland:** Les banques payent toujours une partie exagérée du coût et c'est probablement une loi de la nature, mais il y a une limite au niveau d'exagération qu'il est raisonnable de ne pas dépasser.

**Le sénateur Kirby:** Il y a des niveaux de déséquilibres.

[*Text*]

**Mr. Mulholland:** I think you have reached our sensitive point and passed it.

**Senator Kirby:** How, then, should rates be set by the CDIC?

**Mr. Mulholland:** Over a longer term. I should think there should be an element of experience in them. There is a lot of discussion going on in this regard. A risk-related premium, in concept, is a perfectly good idea, though it is difficult to implement in practice. My own feeling is that some of the issues are sufficiently urgent that you should defer some of the more contentious aspects in the interests of getting at least the basics in place, with a return to some of these more complex issues when there are fewer time pressures on you.

My personal preference would be to emphasize the incentive and not the penalty. In other words, charge everybody the same premium rates but with a rebate system in place whereby, with experience, a part of the premium is refundable if in fact the experience over a given period of time has been exemplary.

**Senator Kirby:** When you speak of experience, are you talking about by firm or by group?

**Mr. Mulholland:** It can either be based on individual institutions or classes of institutions, depending upon how the government finally decides to structure the financial system in the country.

**Senator Kirby:** Turning now to the longer-term issue, has there been any work done on how to measure risk?

In light of the fact that we have no standards, the statistics are so small as to be meaningless.

**Mr. Mulholland:** Oh, I think we do have statistics. This is a large subject in the United States. I know that there are some proposals kicking around, proposals that are now the subject of discussion in public.

I suggested some time ago in a speech before a financial group in New York that it was, in the long run, a desirable thing to do. Basically, it would reinforce the discipline of the marketplace and provide an even stronger incentive for prudential management of financial institutions.

It is a complicated matter to work out. If the government were to incorporate that into an immediate proposal, it would result in a great deal of time being spent on it. I would rather see the government get on with some of the basic issues first, with the whole package being enhanced at a later point.

**Senator Kirby:** Let me ask you one or two questions in respect of your emphasis on the federal-provincial aspect. In response to a question posed by Senator Barrow, you said, in effect, that provincial institutions should be forced into the CDIC if they want insurance, and then you went on to say that if they do not take the insurance, the market will dictate their share of the market.

As I understand your position, it seems to me that that neglects an arrangement such as that in place in the province

[*Traduction*]

**M. Mulholland:** J'estime que vous avez atteint notre seuil limite et l'avez même dépassé.

**Le sénateur Kirby:** Comment alors la SADC devrait-elle fixer les taux?

**M. Mulholland:** A plus long terme. Je crois qu'elle devrait tenir compte de la feuille de route de ses client. Il y a beaucoup de discussions à ce sujet à l'heure actuelle. En principe, une prime de risque est une très bonne idée, mais elle est difficile à mettre en pratique. A mon avis, certaines des questions sont suffisamment urgentes pour qu'on laisse de côté leurs aspects les plus délicats et qu'on mette en place immédiatement une structure de base pour ensuite revenir aux aspects plus complexes sans être pressés par le temps.

Je préférerais que l'accent soit mis sur les encouragements plutôt que sur les pénalités. Autrement dit, il faudrait exiger les mêmes primes de tout le monde et rembourser après un certain temps une partie de la prime aux clients dont la conduite a été exemplaire.

**Le sénateur Kirby:** Lorsque vous parlez de la bonne conduite des clients, est-ce que vous parlez des entreprises individuelles ou des groupes?

**M. Mulholland:** On pourrait considérer les institutions individuelles ou les catégories d'institutions, selon la structure que le gouvernement finira par adopter pour les entreprises financières du pays.

**Le sénateur Kirby:** Pour en revenir au taux à long terme, est-ce que des méthodes ont été étudiées pour évaluer le risque?

Comme nous n'avons aucune norme, les statistiques sont tellement rares qu'elles ne servent à rien.

**M. Mulholland:** En fait, je crois que nous avons des statistiques. Les Américains s'intéressent beaucoup à la question. Je sais que certaines propositions ont été faites, et qu'elles font maintenant l'objet de discussions publiques.

J'ai déjà déclaré à l'occasion d'un discours que j'ai prononcé à New York devant un groupe de financiers que cette méthode était souhaitable à long terme. Essentiellement, cette façon de procéder renforcerait la discipline du marché et inciterait encore davantage les institutions financières à faire preuve de prudence dans leur gestion.

La question est complexe. Si le gouvernement voulait formuler une proposition dès maintenant, il faudrait y consacrer beaucoup de temps. Il serait préférable selon moi que le gouvernement règle tout d'abord certaines des questions de base et qu'il s'occupe d'apporter des améliorations plus tard.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais vous poser une ou deux questions au sujet de l'importance que vous accordez à l'aspect fédéral-provincial. En réponse à une question posée par le sénateur Barrow, vous avez déclaré que les institutions provinciales devraient être obligées de s'adresser à la SADC pour obtenir leur assurance, et vous avez dit ensuite que le marché déciderait de leur part si elles refusaient cette assurance.

Si j'ai bien compris, vous excluez les ententes comme celle du Québec, qui a sa propre caisse d'assurance provinciale.

[*Text*]

of Quebec where in fact there is a provincially regulated insurance fund.

**Mr. Mulholland:** Nothing I said in that brief would preclude people from staying out of the federal scheme nor a provincial government from putting one of its own in place.

**Senator Kirby:** What is your reaction to the advantages and disadvantages? Can you give the committee an assessment of the pros and cons of that?

**Mr. Mulholland:** I think there is a great deal of advantage in having a uniformity of standards throughout the country for institutions basically engaged in the same function, a standard for unquestioned quality and integrity.

**Senator Kirby:** That is really not what I was getting at. I am curious as to what you see as the advantages and disadvantages of having, for example, an Ontario fund that parallels the Quebec fund, that parallels the CDIC. The same regulatory rules can apply.

I am trying to understand what advantages you see in having a single insurance fund as opposed to 11, in the extreme case.

**Mr. Mulholland:** Consistency and economy. Consistency in having the same standards uniformly applied across the board—-

**Senator Kirby:** You are speaking now of inspection standards?

**Mr. Mulholland:** Yes, and entry standards in order to qualify for deposit insurance. As well, there are the standards of what constitutes prudential management of the institution, inspection and audit standards, and so forth. As well, an advantage would be economy of administration. I do not see any particular advantage in duplicating agencies with basically the same function.

**Senator Kirby:** Do you have any concern about the ability of provinces to effectively have a fund large enough to survive a major problem?

**Mr. Mulholland:** Of course I do.

**Senator Kirby:** How significant a factor is that?

**Mr. Mulholland:** There is a vast difference in terms of the resources which the various provinces will be able to bring to bear in the event of major problems. Where you permit that type of system, you put some provinces at an obvious disadvantage vis-a-vis the others. There are some provinces that simply cannot afford it.

**Senator Godfrey:** You would not have the banks contributing to the provincial funds.

**Mr. Mulholland:** Yes. They would undoubtedly find the federal system quite attractive.

**Senator Kirby:** I have one final question, Mr. Chairman. I am sure it is a question Mr. Mulholland cannot answer; however, any advice he can give us would be helpful.

[*Traduction*]

**M. Mulholland:** Rien de ce que j'ai pu dire dans le mémoire empêcherait quiconque de se soustraire au régime fédéral ou un gouvernement provincial de mettre sur pied son propre système.

**Le sénateur Kirby:** Selon vous, quels sont les avantages et les désavantages? Pourriez-vous dire au comité ce que vous en pensez?

**M. Mulholland:** Je crois qu'il serait très avantageux d'avoir une série de normes appliquées uniformément partout au pays pour les institutions dont les activités sont essentiellement les mêmes, une norme pour garantir la qualité et l'intégrité.

**Le sénateur Kirby:** Ce n'est pas tout à fait ce que je voulais dire. J'aimerais savoir ce que vous voyez comme avantages et désavantages à la création en Ontario par exemple d'une caisse semblable à celle du Québec, elle-même semblable à celle de la SADC. Les mêmes règles peuvent s'appliquer.

En fait, j'essaie de comprendre quels avantages vous voyez à ce qu'il existe une seule caisse d'assurance plutôt que onze.

**M. Mulholland:** L'uniformité et l'économie. L'application uniforme des mêmes normes à l'égard de toutes les institutions . . .

**Le sénateur Kirby:** Vous parlez maintenant des normes d'inspection?

**M. Mulholland:** Oui, ainsi que de normes d'admissibilité pour l'assurance-dépôt. En outre, il y a les normes pour définir ce qu'est la gestion prudente, des normes d'inspection et de vérification, etc. Un autre avantage serait les économies réalisées au titre de l'administration. Je ne vois aucun avantage particulier à la mise sur pied d'organismes parallèles qui accomplissent essentiellement la même fonction.

**Le sénateur Kirby:** Craignez-vous que les provinces ne soient pas capables de réunir suffisamment de fonds pour faire face à un problème majeur?

**M. Mulholland:** Évidemment.

**Le sénateur Kirby:** Quelle importance accordez-vous à ce facteur?

**M. Mulholland:** Il y a énormément de différences dans les niveaux de ressources dont pourront disposer les diverses provinces en cas de problèmes majeurs. Certaines provinces sont évidemment désavantagées par rapport aux autres dans le cadre d'un tel système. Certaines provinces ne peuvent tout simplement pas se le permettre.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'obligeriez pas les banques à contribuer aux caisses provinciales.

**M. Mulholland:** Oui. Elles trouveraient sans doute le système fédéral assez intéressant.

**Le sénateur Kirby:** J'ai une dernière question, monsieur le président. Je suis convaincu que M. Mulholland ne pourra pas y répondre, mais tout conseil qu'il pourrait nous donner serait utile.

[*Text*]

Your solution—which is, essentially, a centralized federally-regulated entity—would be difficult to sell in some parts of the country, and one might even say in all parts.

From a pragmatic point of view, how do we deal with a situation where, to give you an example, one province were to change its trust company laws to allow trust companies to get much more into the banking business—something which has taken place in other jurisdictions? From a pragmatic standpoint, how big a problem is that in real terms? And secondly, have you any thoughts for us as to how one proceeds to try to get the uniformity that you suggest is desirable?

**Mr. Mulholland:** You know more about those issues and relationships than I—

**Senator Kirby:** I do not have any feel for how big a problem it is.

**Mr. Mulholland:** I, fortunately, do not have to worry about how you do those things. I just put these nice prescriptions out and you have to worry about how to implement them.

I do not think you are going to be able to force the provinces into a system against their will. I think you have to depend upon making it relatively attactive to join, with the provinces always having the option not to, should they so choose.

**Senator Kirby:** But can you illustrate for us what some of the carrots might be? I mean it as a serious question. It is not a frivolous question. I understand the value of the carrot. Medicare came about as a result of the federal government offering to pay 50 per cent of medical costs.

**Mr. Mulholland:** If one runs a good operation, one that is widely accepted as being competent, with great integrity and objectivity, then that institution has what amounts to the Good Housekeeping Seal of Approval. It becomes a cachet that is very desirable to have.

I do not think we would be able to duplicate that consistently across the board in provincial organizations which decide to get into that game. The carrot is that it becomes more attractive for a financial institution to join the federal scheme than a provincial scheme, or not join any scheme.

The other point is that there is simply not enough expertise to go around. There simply isn't a sufficiently large pool of talent to have separate operations set up across the country. We are talking here about a relatively scarce resource.

We are now in the situation where people are borrowing these resources. There simply is not in this country an unlimited supply of people with the experience, judgment and skill to do this sort of thing. There is no bottomless pit from which such people can be drawn. It is a skill that takes a long time to create. You cannot create in 18 months a credit officer. It takes years of training and experience to develop a good one. There is nothing we can do about the supply in the short term. Somewhere one of the links has broken down. The machinery for testing asset quality has had a discontinuity in it, and that

[*Traduction*]

Votre solution, qui consiste essentiellement en un organisme central régi par une réglementation fédérale, serait difficile à faire accepter dans certaines parties du pays, ou peut-être même dans toutes les parties du pays.

Sur le plan pratique, que faudrait-il faire par exemple, si une province décidait de modifier ses lois sur les compagnies de fiducie afin de leur permettre d'offrir davanatage de services bancaires, ce qui s'est déjà produit ailleurs? Du point de vue pratique, quelle serait l'importance réelle d'un tel problème? Ensuite, pourriez-vous nous donner des suggestions sur la façon d'atteindre cete uniformité que vous jugez souhaitable?

**M. Mulholland:** Vous en connaissez plus à ce sujet que moi . . .

**Le sénateur Kirby:** Je n'ai aucune idée de l'envergure du problème.

**M. Mulholland:** Heureusement je n'ai pas à m'inquiéter des solutions que vous devez trouver. Je me contente de rédiger de belles ordonnances et c'est à vous de voir à leur mise à exécution.

Je ne crois pas que vous pourrez obliger les provinces à participer à un régime contre leur gré. Vous devrez à mon avis rendre le régime assez attrayant pour qu'elles y adhèrent et leur accorder la possibilité de ne pas y participer, si tel est leur désir.

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous nous dire quel genre de carotte nous pourrions leur offrir? Ma question est sérieuse, elle n'a rien de superficiel. Je comprends la valeur de la carotte. L'assurance-maladie a été acceptée parce que le gouvernement fédéral offrait de payer 50 p. 100 des frais médicaux.

**M. Mulholland:** Si une institution fournit de bons services, si elle est reconnue pour sa compétence, qu'elle fait preuve d'intégrité et d'objectivité, on pourrait lui décerner un ruban d'excellence. Cette distinction devientdrait très recherchée.

Je ne crois pas que tous les organismes provinciaux qui décideront de se lancer dans ce secteur puissent atteindre le même niveau d'excellence. Il faut que les institutions financières trouvent plus intéressant d'adhérer au régime fédéral qu'à un régime provincial, ou de s'abstenir d'entrer dans la ronde.

L'autre facteur, c'est qu'il n'y a tout simplement pas suffisamment de spécialistes. Il n'y a tout simplement pas suffisamment de gens qualifiés pour mettre sur pied des régimes distincts d'un bout à l'autre du pays. Il s'agit de compétences relativement rares.

A l'heure actuelle, il faut emprunter ces ressources. Le pays ne dispose tout simplement pas de réserve illimitée de spécialistes possédant l'expérience, le jugement et les compétences nécessaires dans le domaine. Nous n'avons pas de puits sans fond d'où nous pourrions tirer ce genre de spécialistes. L'acquisition de ces compétences exige beaucoup de temps. Il est impossible de former un agent de crédit en 18 mois. Un bon agent doit posséder des années de formation et d'expérience. Nous ne pouvons rien faire au sujet des réserves de personne qualifié à court terme. L'un des maillons s'est brisé. Le sys-

[*Text*]

continuity has to be re-established and go all the way from the basic internal control operations of individual financial institutions, through their internal audit departments, to the shareholders' auditors, the Inspector General of Banks, and each has to be confident of what the other is doing in the integrity of that process. That link has broken down.

**Senator Kirby:** Could you make one brief comment on the first part of the question, which was: While I understand the desirability of uniform regulations that you have raised in your brief, how big a practical problem is it? I understand the competitive disadvantage, but is there anything other than the competitive disadvantage if, for example, Ontario and Quebec were to take a different route vis-a-vis the regulation of trust companies and, in effect, allow them to get into quasi-banking services, while the banks continue to be regulated at the federal level?

**Mr. Mulholland:** One is probably more expensive.

**Senator Kirby:** More expensive?

**Mr. Mulholland:** It is more expensive to set up and fund and hire staff for that operation. They probably can get that done cheaper through the federal system than they could by duplicating it.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** With respect to the points you have raised about the existing banks and chartered banks being forced to pay their share, fair or otherwise, of the amount guaranteed by the government to trust companies and, obviously, banks over and above $60,000, did I understand correctly that you are now in the process of being forced to pay whatever your share is?

**Mr. Mulholland:** I think that is in the bill that will be brought before the House of Commons. The intent is that this deficit will be reduced partly right away and partly over time by increasing the assessments in a sufficient amount to eliminate the deficit, part of which was in respect of obligations assumed over and above those anticipated by the deposit insurance scheme.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** You will, of course, pass that on to the consumer.

**Mr. Mulholland:** I have noticed in the press that that is glibly assumed, but it is not so easy to pass these things on to the consumer. In spite of all of the concerns about creating a competitive environment, I invite you to try it for a couple of days. It is pretty rough right now.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Where will you get the money from if you do not pass it on?

**Mr. Mulholland:** We will get that from our shareholders, which is not what the shareholders thought they were signing aboard for. Either way, whether it comes from the customers or the shareholders, it is a poor way to assess taxes, in my opinion.

[*Traduction*]

tème de vérification de la qualité des avoirs est en panne, et la continuité doit être rétablie depuis les opérations de contrôle interne des institutions financières individuelles, en passant par leurs services internes de vérification, jusqu'aux vérificateurs des actionnaires et l'Inspecteur général des banques; et chacun doit avoir confiance en l'intégrité des autres intervenants. Cette confiance n'existe plus.

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous commenter brièvement la première partie de ma question, qui était la suivante: je comprends les avantages de la réglementation uniforme dont vous avez fait état dans votre mémoire, mais quelle est l'envergure du problème? Je comprends le désavantage sur le plan de la concurrence, mais est-ce qu'il y en aurait d'autres, par exemple, si l'Ontario et le Québec adoptaient une attitude différente à l'égard de la réglementation des compagnies de fiducie en leur permettant, en fait, d'offrir des services quasi bancaires, alors que les banques continueraient d'être réglementées par le gouvernement fédéral?

**M. Mulholland:** L'une des solutions coûte probablement plus cher.

**Le sénateur Kirby:** Comment cela?

**M. Mulholland:** La mise sur pied, le financement et la dotation d'une telle opération coûtent plus cher. Ce serait probablement plus économique de participer au régime fédéral plutôt que de créer un régime parallèle.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Au sujet du fait que les banques et les banques à charte sont obligées de payer leur part, équitable ou non, des dépôts supérieurs aux 60 000 $ garantis par le gouvernement aux compagnies de fiducie et évidemment aux banques, si j'ai bien compris, le gouvernement est en train de vous obliger à payer votre part, quelle qu'elle soit?

**M. Mulholland:** Je crois que cette disposition est prévue dans le projet de loi qui sera déposé à la Chambre des communes. L'objectif est d'éponger le déficit en partie immédiatement et en partie plus tard en augmentant suffisamment les évaluations pour éliminer la part de celui-ci causée par des obligations supérieures à celles prévues par le régime d'assurance-dépôt.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** En fin de compte ce sera évidemment le consommateur qui paiera la note.

**M. Mulholland:** J'ai constaté que la presse avait cavalièrement adopté cette hypothèse, mais il n'est pas si facile de transmettre ces frais au consommateur. En dépit de toutes les préoccupations au sujet de la création d'un milieu concurrentiel, je vous invite à tenter votre chance dans ce secteur pendant quelque jours. Ça bataille déjà ferme à l'heure actuelle.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Qui va payer si ce n'est pas le consommateur?

**M. Mulholland:** De nos actionnaires, qui ne croyaient pas avoir à payer ça lorsqu'ils ont investi chez nous. Peu importe que l'argent soit récupéré chez les consommateurs ou les actionnaires, il s'agit selon moi d'une mauvaise méthode d'évaluation fiscale.

[*Text*]

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Have you considered the possibility of resisting this?

**Mr. Mulholland:** I am resisting it right now.

**The Chairman:** And you will have another opportunity next week.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I should like to finish that; you have said that you are resisting it right now. Are you talking about legal ways of resisting it.

**Mr. Mulholland:** I believe that has been studied.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** You are looking into that?

**The Chairman:** I now call on Senator Anderson.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I have not finished, Mr. Chairman. I am asking a question.

**The Chairman:** You are asking a question on a subject that will be before the committee next week.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** You could have told me that!

**Mr. Mulholland:** The CBA has sought legal advice from two eminent firms on this question.

**The Chairman:** Senator Anderson.

**Senator Anderson:** The figures that have been published about the deficit in that fund, do they include the 100 per cent prior to this year, or is that "prior to this year" still up in the air, too?

**Mr. Mulholland:** I think the figures I have seen include the obligations assumed in respect of the failed trust companies and do not include those in respect of failed banks.

I should also add that until the Canada Deposit Insurance Corporation obtains control of the remaining assets and liquidates them, nobody can be sure just what the deficit really is.

**Senator Anderson:** Prior to this year?

**Mr. Mulholland:** That is an estimate; I do not know where it came from.

**Senator Anderson:** They have used certain figures in the report.

**Mr. Mulholland:** I guess the question is how one gets rid of several thousand apartments.

**The Chairman:** Have you completed, Senator Anderson.

**Senator Anderson:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Mr. Mulholland, provincial trust companies can join the CDIC on a voluntary basis. Is there a significant number that have not joined? Are there companies operating without insurance.

**Mr. Mulholland:** I think most of the companies are members of the deposit insurance scheme, whether they opted for that or not. It is very easy to join. One does not have to do much to join.

[*Traduction*]

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Avez-vous envisagé la possibilité de vous y opposer?

**M. Mulholland:** C'est ce que je fais actuellement.

**Le président:** Vous aurez une autre occasion de le faire la semaine prochaine.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** J'aimerais en finir avec cela; vous avez dit que vous vous y opposez actuellement. Parlez-vous d'une opposition de nature judiciaire?

**M. Mulholland:** C'est une possibilité qui a été étudiée.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Vous envisagez cela?

**Le président:** Je cède maintenant la parole au sénateur Anderson.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Je n'ai pas terminé, monsieur le président. Je pose une question.

**Le président:** Vous posez une question sur un sujet que le comité examinera la semaine prochaine.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Vous auriez pu me le dire!

**M. Mulholland:** L'ABC a consulté deux éminents cabinets d'avocats sur cette question.

**Le président:** Sénateur Anderson.

**Le sénateur Anderson:** Les chiffres publiés au sujet du déficit dans ce fonds comprennent-ils la part de 100 p. 100 avant cette année ou doit-on encore se préoccuper d'«avant cette année»?

**M. Mulholland:** Je pense que les chiffres que j'ai vus comprennent les obligations assumées à l'égard des sociétés fiduciaires en faillite mais pas des banques en faillite.

Je dois aussi ajouter que d'ici à ce que la Société d'assurance-dépôts du Canada obtienne le contrôle des actifs qui restent et les liquident, personne ne peut être tout à fait sûr de l'envergure réelle du déficit.

**Le sénateur Anderson:** Avant cette année?

**M. Mulholland:** C'est une évaluation; je ne sais pas d'où elle vient.

**Le sénateur Anderson:** Ils ont utilisé certains chiffres dans le rapport.

**M. Mulholland:** Je pense que la question est de savoir comment se débarrasser de plusieurs milliers d'appartements.

**Le président:** Avez-vous terminé, sénateur Anderson?

**Le sénateur Anderson:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Mulholland, les sociétés fiduciaires provinciales peuvent souscrire volontairement à la SADC. Y en a-t-il un grand nombre qui l'ont fait? Y a-t-il des sociétés qui fonctionnent sans assurance?

**M. Mulholland:** Je pense que la plupart des sociétés souscrivent à un régime d'assurance-dépôts, qu'elles aient ou non choisi de le faire. C'est très facile d'y adhérer. Il n'y a pas de démarches compliquées.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** I realize that. I want to know whether there are companies that chose to stay out.

**Mr. Mulholland:** I do not know. I am discovering trust companies every day that I did not know existed.

**Senator Godfrey:** I am talking about those which receive deposits from the public.

**Mr. Mulholland:** Most of the ones with which I am familiar are insured and have been for a long time, but there seem to be many trust companies that have been formed, some of which have been reported to be in difficulty. I must confess that until I heard about those difficulties I had never heard of those.

**Senator Godfrey:** You talked about rating people on experience. In Ontario, the Law Society of Upper Canada voluntarily put an insurance scheme in place to protect the public against crooked lawyers. It never occurred to the law society to tell the crooked lawyers that they had to pay higher premiums. They generally ran off, and it is the honest lawyers who have to pay for the crooked lawyers.

What is the difference as far as banks and trust companies are concerned? Once they fail, that's it!

**Mr. Mulholland:** You hope you have collected enough from them to help defray the costs, but of course one never does.

**Senator Godfrey:** You talked about knowledgeable investors, sophisticated investors who were capable of depositing more than $60,000. You said that they had the ability to assess the risk.

Going back to the Canadian Commercial Bank, were not the major banks depositors in that bank?

**Mr. Mulholland:** The major banks were relatively minor depositors. If they ever were major depositors, they trimmed their sails a long, long time ago. At the time this thing came to a head, the amount of deposits from the major banks was minimal.

**Senator Godfrey:** You said that you had a sense of what was happening?

**Mr. Mulholland:** They made a judgment many months before. The only reason they had any deposits at all, in most cases, was that they did not want to condemn to death an institution arbitrarily on their own responsibility.

**Senator Godfrey:** This may sound naive, but you talked about other institutions having the same regulatory requirements of banks respecting both reserve requirements on deposit and membership in the CDIC.

The reserve requirements on deposit, how do they protect the depositors with the bank?

**Mr. Mulholland:** I do not think they do. What it does is put competing institutions on the same competitive footing as to costs of funds. It is also one of the tools by which the Bank of Canada regulates the banking system with regard to the supply of money and the availability of credit and, to the extent that that credit extension is outside of the scope of the Bank of

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Je sais cela. Je veux savoir s'il y a des sociétés qui ont décidé de ne pas y adhérer.

**M. Mulholland:** Je ne sais pas. Je découvre tous les jours des sociétés de fiducie dont j'ignorais l'existence.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle de celles qui reçoivent des dépôts du public.

**M. Mulholland:** La plupart de celles que je connais sont assurées et ce depuis longtemps, mais il semble y avoir de nombreuses sociétés de fiducie qui ont été formées, dont certaines qui sont en difficulté. Je dois avouer que je n'en avais entendu parler jusqu'à ce que j'aie vent de ces difficultés.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'une évaluation en fonction de leur feuille de route. En Ontario, la Law Society of Upper Canada a de son propre chef instauré un régime d'assurance pour protéger le public contre les avocats malhonnêtes. Cette société n'a jamais l'idée de leur dire qu'ils devaient verser des primes plus élevées. Généralement, ils prennent la poudre d'escampette et ce sont les avocats honnêtes qui doivent payer pour leurs confrères véreux.

En quoi est-ce différent dans le cas des banques et des sociétés de fiducie? Une fois qu'elles font faillite, il n'y a rien à faire!

**M. Mulholland:** Il faut espérer qu'on a recueilli des sommes suffisantes pour les aider à payer leurs coûts, mais évidemment ce n'est jamais le cas.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'investisseurs avertis qui étaient en mesure de déposer plus de 60 000 dollars. Vous avez dit qu'ils pouvaient en évaluer les risques.

Pour revenir à la Banque commerciale du Canada, les grandes banques n'y avaient-elles pas déposé de l'argent?

**M. Mulholland:** Elles n'étaient que des déposants relativement peu importants. Si elles ont été des déposants importants à un moment donné, il y a longtemps qu'elles ont changé de cap. A l'époque où la crise s'est produite, le montant des dépôts des grandes banques était minime.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit que vous aviez une idée de ce qui se passait?

**M. Mulholland:** Les banques avaient porté un jugement sur la situation de nombreux mois auparavant. Si elles avaient des dépôts, c'est uniquement dans la plupart des cas parce qu'elles ne voulaient pas arbitrairement condamner à mort un établissement financier.

**Le sénateur Godfrey:** Cela a peut-être l'air naïf, mais vous avez parlé d'autres établissements qui avaient les mêmes exigences réglementaires que les banques en ce qui concerne les réserves et l'affiliation à la SADC.

En ce qui concerne les exigences en matière de réserves, comment protègent-elles les déposants?

**M. Mulholland:** Je ne pense pas qu'elles les protègent. Elles placent simplement des établissements concurrents sur un même pied d'égalité face au loyer de l'argent. C'est aussi un des moyens par lesquels la Banque du Canada règlemente le système bancaire pour ce qui est de la masse monétaire et du crédit disponible; dans la mesure où la Banque du Canada n'a

[*Text*]

Canada, the less effective means it has to discharge its responsibilities under the act. If there is a larger and larger segment that is outside of that mechanism, that means they have to hit the rest of us harder over the head to get the same effect.

So there are two basic reasons, and neither one has to do with the protection of depositors.

**Senator Godfrey:** So, that is not for solvency.

**Mr. Mulholland:** Mr. Chairman, my colleagues have given me a statistic which may be useful to Senator Olson; 96 per cent of all depositors have $20,000 or less.

**Senator Godfrey:** Mr. Mulholland, in your brief it is suggested that there should be "a single examining agency only." You suggest, further, that the Inspector General of Banks act as a sort of agent for the CDIC. You go on to say:

> Moreover, whatever compliance standards are established, they must have "teeth"; i.e., non-compliance could result in the cancellation of their deposit insurance.

**Mr. Mulholland:** That would be the ultimate sanction. We would hope that there would be more moderate ones that could be applied before the need for that one arose.

**Senator Godfrey:** That is my concern.

**Mr. Mulholland:** Of course, deposit insurance cannot be cancelled on people whose money is already deposited for example, with a term of six months still to go. That would be grossly unfair.

**Senator Godfrey:** If you cancel the deposit insurance, however, that means that the bank is finished. What you are really suggesting is giving to the CDIC the power to put a bank out of operation.

**Mr. Mulholland:** The Inspector General has that power now.

**Senator Godfrey:** I am concerned that any one person has it. Your brief is really suggesting that the CDIC should have that power. From a practical point of view, should it not be more a case of people getting together, as they did in the past, to make such a decision? Would you not have the Inspector General and the CDIC working together on this sort of thing? In other words, shouldn't more than one entity be involved in such a decision?

**Mr. Mulholland:** I take your point, senator; it is a perfectly good one. I suppose the answer to that would lie in the structure of the decision-making authority of the CDIC and in who was designated to serve as the directors of it, who, presumably, would exercise the ultimate responsibility for major decisions. I think that they ought to be selected with great care so as to ensure that they spend a good deal of their time on the affairs of the CDIC. It would be important that they work not en passant, in addition to many other duties.

[*Traduction*]

pas le pouvoir d'accorder des extensions de crédit, c'est le moyen le moins efficace dont elle dispose pour s'acquitter des responsabilités que lui confère la loi. S'il y a en dehors de ce mécanisme un élément de plus en plus important, c'est sur le reste d'entre nous qu'on doit alors taper pour obtenir le même effet.

Il y a donc deux raisons fondamentales et ni l'une ni l'autre ne concernent la protection des déposants.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est donc pas aux fins de la solvabilité.

**M. Mulholland:** Monsieur le président, mes collègues m'ont donné une statistique qui pourrait être utile au sénateur Olson; 96 p. 100 de tous les déposants ont 20 000 $ ou moins.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Mulholland, vous proposez dans votre mémoire qu'il y ait «un seul organisme de réglementation». Vous affirmez aussi que l'insepcteur général des banques devrait être une espèce d'agent de la SADC. Vous poursuivez en disant:

> En outre, quelles que soient les normes de conformité définies, il faudra faire preuve de rigueur: le non-respect des normes pourrait entraîner l'annulation de l'assurance-dépôts des établissements récalcitrants.

**M. Mulholland:** Ce serait la sanction ultime. Nous espérerions pouvoir en appliquer de moins sévères avant d'en arriver là.

**Le sénateur Godfrey:** C'est ce qui me préoccupe.

**M. Mulholland:** Évidemment, l'assurance-dépôts ne peut être annulée si une personne a déjà déposé de l'argent et que le terme expire six mois plus tard. Ce serait terriblement injuste.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si vous annulez l'assurance-dépôts, cela veut dire que la banque est finie. Vous proposez en fait que la SADC ait le pouvoir de faire fermer une banque.

**M. Mulholland:** L'inspecteur général a déjà ce pouvoir.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'inquiète de ce qu'une personne l'ait. Dans votre mémoire, vous dites que la SADC devrait posséder ce pouvoir. D'un point de vue pratique, ne serait-il pas préférable qu'un groupe de personnes se réunissent pour prendre une telle décision comme cela se faisait avant? Ne préconiseriez-vous pas que l'inspecteur général et la SADC travaillent de concert à cet égard? Autrement dit, ne devrait-il pas y avoir plus d'une entité qui prenne cette décision?

**M. Mulholland:** Je comprends, sénateur; votre question est parfaitement légitime. Je suppose que la réponse résiderait dans la structure du pouvoir décisionnel de la SADC. Ce serait sans doute les personnes qui auraient été choisies comme administrateurs qui auraient le dernier mot pour ce qui est des grandes décisions. Je pense qu'il faudrait les choisir avec beaucoup de soin pour s'assurer qu'ils consacrent une grande partie de leur temps aux affaires de la SADC. Il serait important qu'ils ne fassent pas les choses en passant, en sus de nombreuses autres fonctions.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** If I understand you correctly, then, if the CDIC ends up with the sole responsibility for such a decision, it would be made by the board of directors as opposed to just one man?

**Mr. Mulholland:** I would have thought so. I would have thought that that is a very serious decision to take, and I agree with you that I would feel extremely uncomfortable if one man were able to exercise that power.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. We will now turn to the green paper on the regulation of Canadian financial institutions. Senator Kirby?

**Senator Kirby:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Mulholland, I read with interest your comments on the problem of effectively regulating self-dealing and conflict of interest. Your comments, in effect, follow the philosophy of closing the barn door after the horse has gone. You go on to say that, because the major banks have had requirements for widely-held ownership, that has, in effect, avoided the self-dealing conflict of interest problem. I believe that that is a fair summary of what you have said.

Recognizing all of the problems inherent in self-dealing and conflict of interest, are there ways of dealing with those two matters other than through having a widely-held company? I understand that the banks would be more than willing to suggest that that is the solution to the problem. I suspect that I would do the same thing if I were in your position, but is it such a black and white situation? Is there no other alternative?

**Mr. Mulholland:** I am afraid that I do not have as much faith in the fleet-footedness and acumen of the regulators, even under the best circumstances, as do the authors of the green paper. You can move money around so fast now to so many different places through several legal jurisdictions, some of which have very strict laws against disclosure, that it isn't even funny. I can hide money in the twinkling of an eye from all of the bloodhounds that could be put on the case, and I would be so far ahead of them that there would never be a hope of unravelling the trail. I am not kidding you. Technology today means that that sort of thing can be done through electronic means. In a day, money can be moved through Winnipeg, Toronto, New York, Miami, the Caymen Islands, the Bahamas and into Switzerland, and I defy anyone to unravel that trail. The best thing to do is to create a structure wherein no one has to depend on the cops to catch the robbers—a structure where there is created as little incentive and as much inconvenience as possible for that sort of thing.

I was asked to assist the authorities in the investigation of a fraud. This case involved some money that started in Chicago, went to New York, to the Caymen Islands, to the Bahamas and into Switzerland, just like that. It was a hopeless case. The Caymen Islands authorities stonewalled the investigators, the Bahamian authories stonewalled them, and, of course, the Swiss didn't even talk to them.

The problem of tracing that money and gathering evidence to prosecute the man who was being investigated—who was, I

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Si la SADC a finalement l'entière responsabilité d'une telle décision, c'est le conseil d'administration et non pas une seule personne qui la prendrait?

**M. Mulholland:** Je le pense. C'est une très grave décision à prendre et je verrais moi aussi d'un très mauvais œil qu'une seule personne puisse exercer ce pouvoir.

**Le président:** Merci, honorables sénateurs. Nous passerons maintenant au livre vert sur la réglementation des institutions financières canadiennes. Sénateur Kirby?

**Le sénateur Kirby:** Merci, monsieur le président. Monsieur Mulholland, j'ai lu avec intérêt vos commentaires sur le problème qui consiste à réglementer efficacement les transactions intéressées et les conflits d'intérêt. Vous semblez dire qu'on intervient lorsque l'oiseau s'est envolé. Puis vous affirmez que les principales banques étant assujetties à certaines exigences concernant le capital ouvert, cela a contribué à éviter le problème des conflits d'intérêt que posent les transactions intéressées. Je crois que c'est un résumé fidèle de ce que vous avez dit.

Compte tenu de tous les problèmes inhérents aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts, peut-on régler la question autrement qu'en ayant une société à capital ouvert? Je crois comprendre que les banques sont plus que disposées à en faire la solution au problème. J'imagine que je ferais de même si j'étais dans votre position, mais la situation est-elle à ce point tranchée? N'y a-t-il pas d'autres solutions?

**M. Mulholland:** J'ai bien peur de ne pas croire autant que les auteurs du Livre vert en la rapidité et en la perspicacité des autorités réglementaires, même dans les meilleures circonstances. On peut aujourd'hui transférer de l'argent tellement vite et dans tellement de pays différents, dont certains ont des règles très strictes en matière de divulgation, que ce n'est même pas drôle. Je peux cacher de l'argent dans le temps de le dire et même si vous lancez à ma poursuite tous les limiers que vous voulez, j'aurais tellement d'avance sur eux qu'ils ne pourraient espérer me retracer. Je ne vous fais pas marcher. Avec les techniques d'aujourd'hui, on peut faire ce type de choses par des moyens électroniques. En une journée, on peut faire passer de l'argent de Winnipeg à Toronto puis vers New York, Miami, les Îles Caïmans, les Bahamas et la Suisse et je défie quiconque de découvrir la piste. La meilleure chose à faire est de créer une structure dans laquelle personne ne dépend des policiers pour attraper les voleurs—une structure qui offre le moins d'incitations possible et le plus d'obstacles possible à cet égard.

On m'a déjà demandé d'aider les autorités dans une enquête sur une escroquerie financière. Il s'agissait d'argent qui était parti de Chicago et qu'on avait transféré vers New York, puis vers les Îles Caïmans, les Bahamas et finalement la Suisse—en un clin d'œil. C'était une affaire désespérée. Les autorités des Îles Caïmans donnaient des réponses évasives aux enquêteurs, de même que celles des Bahamas, et évidemment, les Suisses ne leur ont même pas parlé.

Il était extrêmement difficile de retracer cet argent et de recueillir les preuves nécessaires pour pouvoir poursuivre

[*Text*]

think all the evidence suggested, deserving of prosecution—was tremendously difficult. The less temptation put in people's way to do that, the better off we are.

We could have the rules and we could have auditors and regulators, but they are usually locking the barn after the horse has been stolen.

The other point I would like to make is that you can create a complex set of relationships with all sorts of different interests, and, as long as things are going well, nobody yields to temptation. The moment people get under pressure—for example, the moment some element of a conglomerate gets into financial trouble—we see the real test of a person's integrity and honesty: It is how he behaves under pressure, not how he behaves when things are going swimmingly. Unfortunately, history is replete with examples of people who were unable to withstand that sort of pressure and took the short-cuts. Such people often get caught, but the damage has already been done. When those things happen, not only is a lot of damage done with people losing money, but the fundamental confidence in the integrity of the system is chipped away. Everybody, I might add, has an interest in preserving the integrity of the system.

**Senator Kirby:** In essence, you would argue that the only reasonable way to avoid self-dealing is by removing the incentives for somebody to self-deal?

**Mr. Mulholland:** Instead of putting a fire extinguisher into a powder house, just ensure that someone doesn't walk into it with a lighted cigarette.

**Senator Kirby:** I have just one other question, Mr. Chairman, and it is not designed to get into the matter question of the CCB. I say that, Mr. Mulholland, because we have a ruling that we will not do that until next week.

Some of the comments on the green paper made by your bank and by the other banks, in a broad sense, it seems to me, fail to recognize the desire of various regions of this country for stronger regional financial institutions. A number of reasons for such institutions have been advanced, among them local pride or sets of political power in the region. It seems to me that that pressure will continue to exist, independent of what has happened recently with the two western banks.

**Mr. Mulholland:** I would say that our comments are neutral on that point. We have not commented on it, specifically.

**Senator Kirby:** I accept that you have not commented on it. That is why I said that it has not been recognized by your bank. I am not suggesting that you are against it.

**Mr. Mulholland:** I am well aware of that interest.

**Senator Kirby:** How does the national government effectively deal with the argument, on the one hand, for stronger and, perhaps, even more regional financial institutions, and, on the other hand, the argument that such institutions would never develop and flourish if they have to compete from day one, head to head, with the major chartered banks? The latter argument would maintain that, whether it be through the schemes outlined in the green paper or through other means,

[*Traduction*]

l'homme qui était l'objet de l'enquête et qui, d'après ce qu'on savait, méritait d'être poursuivi. Moins il y a de tentations, mieux c'est.

Nous pourrions avoir toutes les règles imaginables ainsi qu'une armée de vérificateurs et autres réglementateurs, mais habituellement, ces derniers réagissent après le fait.

Je tiens aussi à mentionner que l'on peut créer une série complexe de rapports avec toutes sortes d'intérêts divergents et aussi longtemps que les choses vont bien, personne ne cède à la tentation. C'est quand les gens sont sous pression—par exemple quand un élément d'un conglomérat connaît des difficultés financières—qu'est mise véritablement à l'épreuve leur intégrité et leur honnêteté; il faut voir comment une personne réagit à la pression et non pas comment elle se conduit quand tout baigne dans l'huile. Malheureusement, l'histoire est truffée d'exemples de personnes qui n'ont pu soutenir ce type de pression et qui ont pris des raccourcis. Bon nombre se sont fait prendre, mais les torts avaient été causés. De telles situations causent des préjudices et font perdre de l'argent à des gens et, qui plus est, la confiance en l'intégrité du système s'en trouve effritée. J'ajouterais que tout le monde a intérêt à préserver l'intégrité du système.

**Le sénateur Kirby:** Pour l'essentiel, diriez-vous que la seule façon raisonnable d'empêcher les transactions intéressées est de supprimer les incitations à en faire?

**M. Mulholland:** Au lieu de placer un extincteur dans un magasin à explosifs, il suffit d'empêcher quiconque d'y pénétrer avec une cigarette allumée.

**Le sénateur Kirby:** J'ai juste une autre question et je ne veux pas, monsieur le président, aborder la question de la BCC. Je le précise, monsieur Mulholland, car nous avons décidé de ne pas en parler avant la semaine prochaine.

D'après certaines des observations qui ont été faites sur le Livre vert par votre banque ainsi que par d'autres banques, on ne reconnaît pas, me semble-t-il, le désir de diverses régions du pays d'avoir des institutions financières régionales plus fortes. Un certain nombre de raisons ont été avancées à cet égard, notamment la fierté locale ou l'établissement d'un pouvoir politique dans la région. Il me semble que ces pressions continueront, indépendamment de ce qui s'est récemment produit avec les deux banques de l'Ouest.

**M. Mulholland:** Je dirais que nos observations sont neutres sur cette question. Nous n'avons pas formulé de commentaires précis à cet égard.

**Le sénateur Kirby:** Je veux bien, mais c'est justement la raison pour laquelle je dis que votre banque ne le reconnaît pas. Je ne veux pas laisser entendre que vous êtes contre.

**M. Mulholland:** Je suis au courant de cet intérêt.

**Le sénateur Kirby:** Comment le gouvernement national compose-t-il efficacement avec l'argument qui milite en faveur d'institutions financières régionales plus fortes et peut-être même plus nombreuses et avec celui selon lequel ces institutions ne prospéreront jamais si elles doivent concurrencer dès le départ et sur un pied d'égalité les grandes banques à charte? Si ce dernier argument est juste, alors les institutions financières régionales doivent jusqu'à un certain point être protégées

[*Text*]

regional financial institutions have to be given some element of protection against being overwhelmed by the major chartered banks. How do you deal with that problem?

**Mr. Mulholland:** I will answer that question as best I can, senator. If you will forgive me, I do not mean to be patronizing, but this question brings us back to very basic issues. One of those issues is competent and honest administration: We have to have that. Whether or not we have always had that is, I think, being called into question. We should not mistake causes. If we fail to have competent, honest administration in financial institutions, that does not suggest anything whatsoever about the viability of regional financial institutions. It is a neutral factor.

Secondly, the element of asset diversification is pertinent to regional financial institutions and a regionally based institution has to be more careful of that than a broader based one. That is a matter of how they operate their business.

**Senator Kirby:** Although I think you recognize that in certain regions of this country that is very hard to do simply because the economy is not there for that diversification.

**Mr. Mulholland:** Then you have to look carefully at the size of the loans you make, the concentration in particular areas and in particular businesses and so on. It is a discipline that you have to follow. It is one that is probably more important where you have a narrow base rather than a broader base, where you have an automatic element of diversification without doing anything.

Thirdly, one point that has been almost lost sight of in this public discussion that has been going on is how the bank is funded. Both of the banks that failed were largely wholesale funding banks. They were not retail funding banks. The big chartered banks of the country are heavily retail funded banks, a fact which gives them a very stable deposit base. Both of those banks had, first of all, serious asset quality problems and they also had a flight of deposits because they had an inherently unstable deposit base.

My judgment, for what it is worth, is that a regional bank that is based on wholesale funding is a very risky proposition. But a regional bank based on retail funding is a viable proposition if it is carefully managed.

**Senator Kirby:** Do you think, in fact, that it is possible for regional financial institutions to be viable?

**Mr. Mulholland:** Yes, I do, but you have to pay attention to how you run it.

**Senator Kirby:** Yes, subject to the constraints that you just mentioned. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** On that point, the experience in the United States is that these regional banks have been small and that is why they have failed.

**Mr. Mulholland:** We have done a study on bank failures in the United States and there are a number of recurring elements of which that is one. Self-dealing and questionable, if

[*Traduction*]

contre le danger de se voir avalées par les grandes banques à charte, que ce soit par les mécanismes dans le Livre vert ou par d'autres. Comment résoudre ce dilemme?

**M. Mulholland:** Je répondrai à cette question du mieux que je peux, sénateur. Vous voudrez bien me pardonner—je ne voudrais pas être condescendant—mais cette question nous ramène à des éléments de base, dont la nécessité d'avoir une administration compétente et honnête. On s'interroge sur la question de savoir si tel a toujours été le cas. Il ne faut pas faire erreur sur les causes. Si l'administration des institutions financières n'est pas compétente ni honnête, cela ne veut rien dire sur la viabilité des institutions financières régionales. C'est un facteur neutre.

Deuxièmement, l'élément de la diversification des actifs entre en ligne de compte en ce qui concerne les institutions financières régionales, qui doivent être plus prudentes que les autres à cet égard. C'est une question de mode d'exploitation.

**Le sénateur Kirby:** Mais vous reconnaîtrez que dans certaines régions du pays, c'est très difficile à réaliser simplement parce que l'économie ne permet pas une telle diversification.

**M. Mulholland:** Alors, il faut considérer soigneusement l'importance des prêts qu'on consent, leur concentration dans des régions particulières et dans des entreprises particulières, etc. C'est une discipline qu'il faut suivre. Elle est d'ailleurs probablement plus importante quand on a une base plus étroite; dans le cas des institutions qui ont une large base, il y a automatiquement un élément de diversification sans qu'on ait à faire quoi que ce soit.

Troisièmement, dans cette discussion publique qui se poursuit, on a perdu de vue la question du mode de financement des banques. Les deux banques qui ont fait faillite étaient principalement des banques de gros. Ce n'étaient pas des banques de détail. Les grandes banques à charte du Canada sont surtout des banques de détail, ce qui leur assure une base de dépôts très stable. Les deux banques qui ont fait faillite avaient surtout de graves problèmes au niveau de la qualité de leurs actifs et elles ont aussi accusé des retraits massifs parce qu'elles avaient une base de dépôts qui était en soi instable.

Selon moi, pour ce que cela vaut, une banque régionale qui est basée sur le financement de gros représente une affaire très risquée. Mais une banque régionale basée sur le financement de détail est viable si elle est soigneusement gérée.

**Le sénateur Kirby:** Pensez-vous effectivement qu'il est possible que les institutions financières régionales soient viables?

**M. Mulholland:** Oui, mais il faut faire attention à la manière dont on les administre.

**Le sénateur Kirby:** Oui, sous réserve des restrictions que vous venez de mentionner. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Aux États-Unis, les banques régionales étaient petites et c'est pourquoi elles ont fait faillite.

**M. Mulholland:** Nous avons fait une étude sur les faillites des banques aux États-Unis et nous avons découvert qu'un certain nombre de facteurs revenaient et celui-là en est un. Les

[*Text*]

not fraudulent, practice is another one that recurs with distressing frequency. Right now the narrow base of banks is an issue because of the trouble in the agricultural regions in a number of banks in the mid-west which are confined to an agricultural economy and are having acute problems. To that extent, that is right. That is part of being careful, I guess.

The faster a regional bank gets to be a large regional bank where they can broaden their diversification, the safer you are.

**Senator Godfrey:** In your brief you say that the green paper correctly states that a competitive market does not necessarily require an infinite number of firms but rather ease of entry to engender competitive behaviour on the part of the participants. I question that phrase "ease of entry." Does that not encourage a lot of small people to come in who should not be in?

**Mr. Mulholland:** In a variety of ways an ease of entry in the model we have suggested provides ease of entry from essentially established financial institutions, which is probably more effective competitively than a newly created institution. We did not say it in the brief, but I think it is a fact of life that the public is not going to tolerate an environment that is a closed club, and I do not blame them.

**Senator Godfrey:** When they suggest this holding company concept—and the argument in the green paper is because of the ease of regulation, namely, keeping the various financial institutions separate, couldn't the same ease of regulations be accomplished, for example, by allowing a trust company to form a wholly-owned bank subsidiary, with possibly the trust company being forced to guarantee the deposits of the wholly-owned subsidiary, rather than having a completely independent one under a holding company that they could let go up the flue?

**Mr. Mulholland:** I have spent 33 years in the financial industry one way or another and one of the main reasons that people create complicated financial structures is to create veils. That is a simple fact of life.

**Senator Godfrey:** You do not think they would pierce the corporate veil or they would not stand behind the wholly-owned subsidiary?

**Mr. Mulholland:** It certainly complicates things and you are asking a moderately paid civil servant who works for a regulator to match wits with the best legal minds that can be bought. I can tell you in most cases he is going to lose. You get some good accountants and lawyers in a complex financial structure and you can lead a regulator on a very merry chase. I am simply saying that those kinds of complicated structures, particularly when they incorporate diverse elements, are an invitation to trouble and you will surely get it sooner or later. All I can say is that that is an observation made from experience and it is not something that is provable or demonstrable.

**Senator Godfrey:** People do not stand behind it.

[*Traduction*]

transactions intéressées et les pratiques contestables, sinon frauduleuses, en sont d'autres qui reviennent avec une fréquence désolante. Actuellement, on parle de la base étroite des banques à cause des difficultés que connaissent un certain nombre de banques de l'Ouest qui sont limitées à une économie agricole et ont des problèmes aigus. Dans cette mesure, c'est vrai. J'imagine qu'il faut là aussi être prudent.

Plus une banque régionale peut prendre de l'expansion rapidement, plus on est en sécurité, car elle peut alors diversifier sa base.

**Le sénateur Godfrey:** Dans votre mémoire, vous dites que le Livre vert établit à juste titre qu'un marché concurrentiel ne requiert pas nécessairement un nombre infini d'entreprises mais plutôt une facilité d'accès pour promouvoir la concurrence entre les participants. Au sujet de cette «facilité d'accès», n'encourage-t-on pas ainsi de nombreux petits entrepreneurs à se lancer dans une activité dont ils devraient être exclus?

**M. Mulholland:** De bien des façons, le modèle que nous proposons favorise l'accès à partir d'institutions financières bien établies, ce qui est probablement plus efficace d'un point de vue concurrentiel qu'à partir d'institutions nouvellement créées. Nous ne l'avons pas dit dans le mémoire, mais je pense qu'il est vrai que le public ne tolèrerait pas que ce soit un club fermé, et je ne l'en blâme pas.

**Le sénateur Godfrey:** Quand on avance cette idée de la société de portefeuille et cet argument du Livre vert, c'est à cause du règlement, qui maintient les institutions financières distinctes; mais ne pourrait-on également permettre à une société de fiducie de constituer une filiale bancaire en propriété exclusive et l'obliger éventuellement à garantir les dépôts de cette filiale plutôt que de constituer une société complètement indépendante qui relèverait d'une société de portefeuille et qu'on pourrait laisser aller?

**M. Mulholland:** Il y a 33 ans que je suis dans l'industrie financière et lorsqu'on crée des structures financières compliquées, c'est simplement pour cacher des choses. C'est un fait bien simple.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pensez qu'on ne pourrait remonter jusqu'à la société mère ou que celle-ci n'appuierait pas la filiale en propriété exclusive?

**M. Mulholland:** Cela complique certainement les choses et l'on demande à un fonctionnaire qui est modérément bien payé et qui travaille pour un organisme réglementaire de faire échec aux meilleurs juristes qu'on puisse trouver. Je puis vous dire que dans la majorité des cas, il va perdre. Toute structure financière complexe dotée de bons comptables et de bons avocats peut entraîner les autorités réglementaires dans une folle poursuite. Je veux simplement dire que ces structures, notamment quand elles englobent divers éléments, représentent une invitation aux problèmes et vous en aurez certainement tôt ou tard. Je parle d'après mon expérience; ce n'est pas quelque chose que l'on peut prouver ou démontrer.

**Le sénateur Godfrey:** Les gens ne sont pas prêts à assumer leurs responsabilités.

[*Text*]

**Mr. Mulholland:** There are so many ways of avoiding standing behind it. The older I get the more I prefer simple, clean-cut structures and no rinky-dinks.

**Senator Godfrey:** Let us get back to the simplest of all, and that is simply extending the powers of the trust company. What are your observations? Rather than having these rinky-dinky things, you would have the whole trust company behind the assets of the trust company?

**Mr. Mulholland:** I am willing to do that. I am not sure that all my colleagues are enthused about the idea, but as long as you put them on the same footing competitively, with regulatory standards, as the other institutions engaged in that business I would be perfectly willing to accept the extension of their powers, and good luck to them.

**Senator Godfrey:** References have been made to a trust company's lending power as if it were almost like a bank. Do trust companies not have to go through buying debentures or papers?

**Mr. Mulholland:** They have constrained commercial lending powers. I think there is a percentage limit on their assets in that the trust companies operate under the federal legislation and a lot of them operate under various provincial statutes. The thrust of the federal thinking, I gather, is to curtail their lending authority and channel it into schedule "C" banks, and the thrust of developments in some provincial jurisdictions is to widen their lending authority. This is kind of a confusing environment. They have a wide array of funding instruments; however, they have no requirement to maintain reserves with the Bank of Canada, and that is a very substantial part of the cost of money. It is probably three-quarters of a per cent or something like that that we have and they do not have. That is one of the reasons we suggest that, if they are going to carry on that kind of activity, they should maintain reserves in order to get competitive equality because we are not talking about fledgling institutions but some trust companies that administer more assets than some of the banks do. They are anything but tender little shoots. They are very robust institutions. They really do not need the tender loving care that people seem to think should be lavished on them. They are well able to look after themselves. A three-quarters of a per cent competitive advantage is an enormous difference in today's market.

**Senator Godfrey:** What is the reason that they do not have to put up these reserves?

**Mr. Mulholland:** Because they are trust companies. If they want to get into the lending business, that is fine by me, so long as they get in on the same basis as the rest of us in the pool.

**The Chairman:** Senator Barrow, please.

**Senator Barrow:** Mr. Mulholland, at page 15 of your brief, you say:

[*Traduction*]

**M. Mulholland:** Il y a tellement de façons de l'éviter. Plus je prends de l'âge, plus je préfère les structures claires et simples aux structures compliquées.

**Le sénateur Godfrey:** Revenons à la solution la plus simple, c'est-à-dire l'expansion des pouvoirs de la société de fiducie. Qu'en pensez-vous? Plutôt que ces structures compliquées, que diriez-vous si la société de fiducie devait répondre de l'ensemble des éléments d'actifs?

**M. Mulholland:** Je serais disposé à le faire—mes collègues ne seraient peut-être pas tous enthousiasmés à cette idée—et pourvu que les sociétés de portefeuille soient sur un pied d'égalité avec les autres institutions du secteur au chapitre de la réglementation, je serais tout à fait disposé à accepter l'extension de leurs pouvoirs et je leur souhaiterais bonne chance.

**Le sénateur Godfrey:** Certains ont dit que les sociétés de fiducie peuvent prêter presque autant que les banques. Ne sont-elles pas obligées d'acheter des obligations ou d'autres titres?

**M. Mulholland:** Elles ont un pouvoir limité pour ce qui est des prêts commerciaux. Je crois que la limite correspond à un certain pourcentage de leurs actifs; les sociétés de fiducie relèvent de la loi fédérale et beaucoup d'entre elles sont assujetties à diverses lois provinciales. Si je comprends bien, le gouvernement fédéral propose de limiter leur pouvoir de prêter et de le canaliser vers les banques figurant à l'annexe «C» alors que dans certaines provinces, on tient au contraire à accroître leur pouvoir de prêter. La situation est assez confuse. Les sociétés de fiducie ont une vaste gamme de moyens de financement; cependant, elles ne sont pas tenues de conserver des réserves à la Banque du Canada, obligation qui est en bonne partie responsable du loyer de l'argent. Il y a probablement une différence de trois quarts de point environ entre nos taux d'intérêt et les leurs. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous prétendons que si les sociétés de fiducie doivent continuer de se livrer à ce genre d'activité, elles devraient garder des réserves pour ne pas avoir d'avantage concurrentiel par rapport aux autres institutions, parce que nous ne parlons pas d'institutions fraîchement arrivées sur le marché, mais de sociétés dont certaines administrent des actifs plus importants que ceux de certaines banques. On peut les comparer à tout sauf à de tendres petites pousses vertes car en fait, elles ressemblent plus à des arbres très robustes. Elles n'ont aucun besoin de la protection dont tout le monde semble croire qu'elles devraient bénéficier. Elles sont parfaitement capables de veiller à leurs intérêts. Dans le marché d'aujourd'hui, une différence de trois quarts de point constitue un avantage énorme sur le plan de la concurrence.

**Le sénateur Godfrey:** Pour quelle raison ne sont-elles pas tenues de conserver des réserves?

**M. Mulholland:** Parce que ce sont des sociétés de fiducie. Je n'ai aucune objection à ce qu'elles fassent le commerce des prêts, pourvu qu'elles soient sur un pied d'égalité avec les autres institutions prêteuses.

**Le président:** Sénateur Barrow, vous avez la parole.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Mulholland, à la page 15 de votre mémoire, vous dites ceci:

[*Text*]

The principles enunciated in the Green Paper are of undisputed merit.

Can you tell us why you make that statement, and what you think gave rise to the proposals in the green paper?

**Mr. Mulholland:** There are seven of them, as I recall. While I cannot remember all of them, one is safety and security, which is well down the list; another is *vigorous competition;* another is *smoother federal-provincial relations.*

Those are all wonderful objectives. We do not have any quarrel with those.

**Senator Barrow:** Don't you have many of those objectives now?

**Mr. Mulholland:** Yes. The point we are trying to make is that while those are laudable objectives, when one matches the specific proposals against the objectives, they fall a little short, either because they are not addressed or because there is no case made for the fact that there is anything wrong with the current state of affairs. Those who argue that there is not adequate competition out there do not know what it is like out there.

**Senator Barrow:** What, in your opinion, gave rise to the proposals in the green paper? Isn't it that the banks wanted to get into the investment business, the securities business, into the computer business, and so forth?

**Mr. Mulholland:** With the passage of time and technology changes, as well as people's habits changing, there is always some case to be made for evolutionary changes. One can make a good case for some of those. However, those are not very revolutionary. Rather, they are incremental changes.

We do not have any great strong feeling that we want to get into the trust business or take over Wood Gundy's business, or write life insurance, or any of those things. We are perfectly happy to leave things the way they are.

There are some businesses we are in. We are in government bond underwriting, for example, for which we compete with dealers.

The real fact of life is that without the underwriting power and the capital of the banks behind them, governments would have a heck of a time selling their bonds these days.

**The Chairman:** Senator Anderson, on a supplementary.

**Senator Anderson:** One of the reasons was that consumers should benefit from a more competitive marketplace, more convenient packages, and possibly lower prices, and there is the view that it would be easier for non-banking financial institutions to provide one-stop shopping.

Don't you think the general public would still have to shop around under this umbrella concept? In other words, if they came to one group for one thing, they would still have to shop around for the best price within that group.

[*Traduction*]

Les principes énoncés dans le Livre vert sont incontestablement valables.

Pourriez-vous nous dire pourquoi vous dites cela et ce qui, d'après vous, a inspiré les propositions faites dans le Livre vert?

**M. Mulholland:** Il y a sept propositions, si je me souviens bien. Je ne me les rappelle pas toutes, mais l'une d'elles concerne la sécurité et elle est assez bas dans la liste; il y a aussi la «concurrence vigoureuse» et «l'harmonisation des relations fédérales-provinciales».

Ce sont tous des objectifs magnifiques. Nous n'en contestons aucun.

**Le sénateur Barrow:** N'avez-vous pas déjà atteint bon nombre de ces objectifs?

**M. Mulholland:** Oui. Ce que nous voulons faire comprendre, c'est que si ces objectifs sont louables, lorsqu'on les compare aux propositions qui ont été faites, on voit que ces dernières ne sont pas tout à fait à la hauteur des objectifs, soit parce que personne ne les a étudiées ou que personne n'insiste sur le fait que tout ne va pas pour le mieux dans l'état de choses actuel. Ceux qui prétendent qu'il n'y a pas assez de concurrence dans le marché ne savent pas de quoi ils parlent.

**Le sénateur Barrow:** A votre avis, qu'est-ce qui a inspiré les propositions faites dans le Livre vert? N'est-ce pas le fait que les banques voulaient être admises dans le marché des investissements, des valeurs mobilières, de l'informatique, etc.?

**M. Mulholland:** Au fur et à mesure que le temps passe et que la technologie change de même que les habitudes des gens, on peut toujours parler d'une évolution. Dans certains cas, on ne se trompe guère. Cependant, ce ne sont pas des changements très révolutionnaires. Ce sont plutôt des changements marginaux.

Nous ne tenons pas absolument à entrer dans le domaine de la fiducie ou à prendre le contrôle du secteur de Wood Gundy ni à vendre de l'assurance-vie ni quoi que ce soit d'autre. Nous sommes parfaitement heureux dans l'état actuel des choses.

Nous sommes déjà présents dans certains domaines. Par exemple, nous garantissons les obligations du gouvernement, ce en quoi nous concurrençons les courtiers.

En réalité, sans le pouvoir de souscription et les capitaux des banques, les gouvernements auraient de nos jours beaucoup de difficulté à vendre leurs obligations.

**Le président:** Sénateur Anderson, vous pouvez poser une question supplémentaire.

**Le sénateur Anderson:** L'une des raisons était que les consommateurs devraient pouvoir profiter d'un marché plus concurrentiel, de services plus pratiques et, peut-être, de prix plus bas, et on est d'avis qu'il serait plus facile aux institutions financières non bancaires d'assurer tous ces services à la fois.

Ne croyez-vous pas que les consommateurs auraient quand même avantage à continuer de transiger avec plusieurs institutions, même sous ce nouveau régime? Autrement dit, lorsqu'une personne s'adressera à un groupe pour obtenir un service en particulier, il lui faudra quand même se renseigner

[*Text*]

**Mr. Mulholland:** This issue of one-stop shopping is one that has been discussed for many years. While it is an alluring proposition, our experience suggests that the public is not nearly as taken with the concept as are financial institutions. The public exhibits two basic traits, one of which is inate conservatism. Instinctively the preference is for some diversification. Part of the typical pattern is for individuals to have relationships with at least two financial institutions.

People do not want somebody knowing all of their financial affairs. In the smaller communities, people see the bank manager and staff socially, and they really do not want those people to know all of their business. As a result, they are careful to keep a portion of their business in the financial institution across the street. That is just human nature. People value their privacy.

If one is going to have one's bank account, one's investments, one's insurance all in one place, that individual does not have much privacy left.

That is one of the constraints on one-stop financial shopping. It is probably not as strong a motive in the city environment given that there is a degree of anonymity in large cities. Individuals living in our larger cities may never run into their bank manager socially. But that is not true of the smaller community. In our small and medium-sized towns, people do not want to put all of their eggs in one basket. They simply do not want one individual knowing all of their business.

**Senator Anderson:** I would think it improbable that one holding company with four companies under it would be able to provide a better deal than another holding company with four companies under it. I cannot see how each one of those companies could provide a better deal than the other.

**Mr. Mulholland:** People do shop around. The interest rate varies from financial institution to financial institution at times. It is not so much a competitive factor as a function of how the individuals managing the money position of the bank want to position maturities, and so forth. A manager may go off-market at some maturity where additional funds are not really required and up on another and in that way get the books better balanced. Those things keep changing all the time, and the public has become quite astute at recognizing that sort of thing. The public shops around to see which institution has the best rate on 60-day deposits at any given point in time.

The public is not nearly as stupid as some people think they are. In my experience, they are quite astute when it comes to things like that.

**Senator Barrow:** I saw a press report recently quoting one conglomerate as being happy with the proposals of the green

[*Traduction*]

pour savoir laquelle des institutions membres de ce groupe offre les meilleurs prix.

**M. Mulholland:** L'idée de mettre tous les services à la disposition des consommateurs dans une seule institution est à l'étude depuis de nombreuses années. Elle est très séduisante, mais l'expérience nous porte à croire que le public n'en est pas aussi emballé que les institutions financières. On retrouve chez le public deux caractères fondamentaux dont un conservatisme inné. Il préfère instinctivement une certaine diversification. La plupart des consommateurs ont des relations d'affaires avec au moins deux institutions financières.

Les gens n'aiment pas qu'une compagnie soit au courant de toutes leurs affaires financières. Dans les petites villes, les consommateurs connaissent le directeur et le personnel de la banque sur le plan social et ils ne tiennent vraiment pas à ce que ces derniers soient au courant de toutes leurs affaires. Par conséquent, ils veillent à confier une partie de leurs affaires à une autre institution financière. C'est la nature humaine, tout simplement. Les gens tiennent à la protection de leur vie privée.

Lorsqu'une personne a son compte en banque, fait ses investissements et s'assure au même endroit, ses affaires personnelles ne sont plus très personnelles.

C'est l'un des inconvénients du regroupement de tous les services dans une même institution financière. L'argument perd peut-être de sa valeur en milieu urbain en raison de l'anonymat des grandes villes. Ceux qui habitent les grandes villes peuvent ne jamais rencontrer le directeur de leur banque ailleurs qu'à la banque, mais ce n'est pas le cas dans les localités petites et moyennes où les gens n'aiment pas mettre tous leurs œufs dans le même panier. Ils tiennent tout simplement à éviter qu'une même personne soit au courant de toutes leurs affaires.

**Le sénateur Anderson:** Une société de portefeuille regroupant quatre compagnies ne pourrait probablement pas offrir de meilleurs prix qu'une autre regroupant aussi quatre compagnies. Je ne vois vraiment pas comment cela pourrait être possible.

**M. Mulholland:** Les gens consultent plusieurs compagnies. Le taux d'intérêt varie parfois d'une institution financière à une autre. Ce n'est pas dû tant à la concurrence qu'à la façon dont les gens qui administrent les capitaux de l'institution établissent l'échéancier de l'endettement, etc. Un gestionnaire peut prendre des libertés par rapport au marché lorsqu'il établit l'échéance d'une dette si la banque n'a pas vraiment besoin de capitaux supplémentaires, suivre le marché dans l'établissement de l'échéancier d'une autre dette et réussir de cette façon à équilibrer les comptes. Ces facteurs varient constamment, et les consommateurs ont appris à s'y retrouver. Ils se renseignent à plusieurs endroits pour savoir quelle institution financière offre le meilleur taux d'intérêt sur les dépôts à terme de soixante jours.

Les consommateurs sont loin d'être aussi stupides que certains se plaisent à le croire. Mon expérience m'a appris qu'à cet égard ils sont très astucieux.

**Le sénateur Barrow:** Dernièrement, j'ai lu dans un journal qu'un conglomérat souscrivait aux propositions faites dans le

[*Text*]

paper as they would permit the taking of deposits, involvement in RRSPs, the mortgage market, and so forth.

Isn't this simply a matter of dividing up the pie that is already there?

**Mr. Mulholland:** I suggest to you, Senator Barrow, that the public is a lot more interested in being reassured as to the safety than they are of how you split the swag.

**Senator Barrow:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there further questions from honourable senators on the green paper? If not, counsel has one question of clarification.

**Mr. Gerald A. Lacoste, Counsel to the Committee:** Mr. Mulholland, you seem to be ready to accept institutions other than banks in your field provided they are subject to the same standards of entry and conduct. On page 15 of your brief, you say that you are ready to go into the trust activities and adhere to the standards of that industry.

Do you make it a condition of other institutions becoming involved in the banking sector that you be permitted to enter into and involve yourself in their fields of business?

**Mr. Mulholland:** Yes. I think it is clear from our paper that it is a two-way street. That does not necessarily mean that we will exercise that right. In many cases, we would choose not to.

**Mr. Lacoste:** And that applies to the securities business as well?

**Mr. Mulholland:** We are in the securities business now to a limited degree. We are not particularly keen on getting in further. We do not really want to underwrite common stock.

We are in the government bond business in a big way, and that is fine with us. We have been since the original powers were given to banks—which actually over the years have been curtailed somewhat rather than expanded. That seems to be a settled condition and one which does not bother anybody particularly. We do not have any burning desire to expand that; we do not have any desire to become stockbrokers; we do not really want to write life insurance policies. But ten years from now it might be a different world.

**Mr. Lacoste:** What about the argument of providing services to communities not serviced by the other pillars?

**Mr. Mulholland:** You would probably like networking, which is using the distribution system for marketing other people's products as well as our own. That gives you some of the benefits and convenience of one-stop shopping, but the institutions offering services are different. In other words, we might offer some insurance products, but we would not be the underwriter; that would be done by one of the established insurance companies. We would simply make our facilities available.

[*Traduction*]

Livre vert car elles lui permettraient d'accepter les dépôts, de vendre des REER, de consentir des prêts hypothécaires, etc.

Ne s'agit-il pas tout simplement de donner à chacun sa part du marché?

**M. Mulholland:** Je peux vous dire, monsieur le sénateur, que les consommateurs tiennent beaucoup plus à être rassurés quant à la sûreté des institutions financières que de savoir comment ces dernières se partageront le marché.

**Le sénateur Barrow:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Les honorables sénateurs ont-ils d'autres questions à poser sur le Livre vert? Sinon, notre conseiller juridique voudrait poser une question pour éclaircir un point.

**M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique du comité:** Monsieur Mulholland, vous semblez disposé à accueillir des institutions non bancaires dans votre secteur pourvu qu'elles soient assujetties aux mêmes normes d'admissibilité et de conduite. A la page 15 de votre mémoire, vous dites que les banques sont prêtes à assurer les services des sociétés de fiducie et à respecter les normes de cette industrie.

A votre avis, pour que d'autres institutions soient admises dans le secteur bancaire, les banques devraient-elles être autorisées en retour à assurer elles aussi les services de ces autres institutions? Est-ce une condition à votre aval?

**M. Mulholland:** Oui. Il ressort clairement de notre mémoire que les autres institutions devront également nous faire des concessions. Nous ne nous en prévaudrons pas nécessairement. Il y a de nombreux services dont nous préférerions ne pas nous charger.

**M. Lacoste:** Cela s'applique-t-il également au commerce des valeurs mobilières?

**M. Mulholland:** Nous vendons déjà des valeurs mobilières jusqu'à un certain point. Nous ne tenons pas particulièrement à nous engager davantage dans ce domaine ni à souscrire des actions ordinaires.

Nous garantissons les obligations des gouvernements dans une très grande mesure, et cela nous satisfait. Nous le faisons depuis que le pouvoir de souscription a été accordé aux banques, pouvoir qui en fait a diminué au lieu d'augmenter avec les années. Il semble que cela ne changera pas et que cela ne dérange personne outre mesure. Nous ne désirons pas ardemment prendre de l'expansion dans ce domaine; nous ne voulons pas devenir courtiers en valeurs mobilières ni vendre de l'assurance-vie. Dans dix ans, cependant, cela pourrait être différent.

**M. Lacoste:** Et l'argument selon lequel vous assureriez ainsi d'autres services dans les endroits qui ne sont pas desservis par les autres institutions?

**M. Mulholland:** Nous aimerions probablement établir des réseaux, c'est-à-dire utiliser un système de distribution pour commercialiser les produits d'autres institutions aussi bien que les nôtres. Cela offre certains avantages du regroupement des services dans une même institution, mais les institutions offrant ces services sont différentes. Autrement dit, nous pourrions vendre certaines formes d'assurance, mais nous ne serions pas les souscripteurs; cela incomberait à l'une des compagnies

[*Text*]

That has a certain feel, because the distribution facilities are already in existence in the country. They are quite extensive. They are very expensive, and there really is no good economic argument for duplicating that system.

You have all had the experience of going out and looking at the corners; at one corner there is one branch and at another corner there is another. I think we have sunk enough into those kinds of facilities without sinking more, because that gives a relatively high-cost financial system when all of the thrust these days is to get the cost of the infrastructure down.

So networking makes some sense from a convenience point of view and from an economic point of view. The only drawback is that you will have to provide some protection that unwanted products are not forced on the public as a condition of obtaining a service the public does want. That is a legitimate concern. There would have to be protection against that.

**The Chairman:** Dr. Courchene has one question on the Canada Deposit Insurance Corporation.

**Professor Thomas J. Courchene, Advisor to the Committee:** Relating to the interaction between the CDIC on the one hand, and the federal-provincial problem on the other, would it be possible to have the following proposal: That the composition of the CDIC not include either the Inspector General of Banks or the Governor of the Bank of Canada, that it be an independent institution? Then it would insure federal and provincial institutions, but would have the same marching orders from the CDIC and the marching orders of the Inspector General of Banks would be the same as those of the provincial regulator.

Most of the proposals for the CDIC automatically assume that the Inspector General of Banks is on, and that the Governor of the Bank of Canada is on.

**Mr. Mulholland:** I not only find nothing wrong with that, I can think of many good reasons for doing it that way. The Inspector General of Banks plays, in his professional role, total objectivity in not involving a quasi-judicial role of judging what to do about the problem, and what kinds of penalties to assess. I think there is some logic in that. I do not know how they arrived at the make up of the CDIC board; I guess convenience played as large a role as anything.

You might very well have a board that has no full time people in the official area, and one which operates as a policy-making and decision-making body. In that case, though, people must give a lot of time to it and pay a lot of attention to it and not just work on it a couple of hours a month.

**The Chairman:** Thank you for an excellent presentation, Mr. Mulholland.

**Mr. Mulholland:** Thank you, Mr. Chairman. I thank your colleagues for some very stimulating questions.

[*Traduction*]

d'assurance déjà établies. Nous mettrions simplement nos installations à leur disposition.

Cela a un certain sens parce que les services de distribution existent déjà dans le tout pays. Ils sont très étendus. Ils nous coûtent cher et sur le plan économique, il est impensable de dédoubler ce système.

Il est arrivé à tout le monde de trouver deux ou trois institutions financières à une même intersection, une sur chaque coin. Je crois que nous avons déjà poussé assez loin la multiplication des établissements, surtout à notre époque où nous nous efforçons de réduire le coût des infrastructures parce qu'il fait monter considérablement le coût des services.

Ainsi, l'établissement de réseaux est une bonne idée sur le plan pratique et sur le plan économique. Le seul inconvénient est qu'il faudra faire en sorte que les consommateurs ne soient pas obligés d'acheter des services dont ils ne voudront pas pour obtenir ceux qu'ils désireront. Cette crainte est tout à fait légitime. Il faudra donc éliminer ce genre de risque.

**Le président:** M. Courchene a une question à poser au sujet de la Société d'assurance-dépôt du Canada.

**M. Thomas J. Courchene (conseiller du comité):** Au sujet de l'interaction entre la SADC, d'une part, et le problème des relations fédérale-provinciales, d'autre part, la proposition suivante serait-elle acceptable: que l'Inspecteur général des banques ou le Gouverneur de la Banque du Canada ne siègent pas à la SADC, que cette institution soit indépendante? Elle assurerait les institutions fédérales et provinciales, mais la SADC et l'Inspecteur général des banques auraient la même feuille de route que les responsables provinciaux de la réglementation.

La plupart du temps, quand on parle de la SADC, on présume automatiquement que l'Inspecteur général des banques en ferait partie de même que le Gouverneur de la Banque du Canada.

**M. Mulholland:** Non seulement je n'y vois pas d'inconvénient, mais je connais même beaucoup de bonnes raisons de procéder de cette façon. L'Inspecteur général des banques joue son rôle professionnel en toute objectivité en ne se chargeant pas de la fonction quasi-judiciaire de trouver une solution au problème et de déterminer les sanctions à prendre. Je crois que c'est logique. J'ignore ce qui a fait qu'on a décidé de constituer le conseil d'administration de la SADC de cette façon; j'imagine que des considérations pratiques ont pesé aussi lourd que les autres facteurs dans la balance.

Je vois très bien un conseil d'administration dont aucun des membres ne serait permanent et qui ferait office à la fois d'organisme directeur et décisionnel. Dans ce cas, cependant, les membres du conseil devraient y consacrer beaucoup de temps et d'attention; ce ne serait plus l'affaire de quelques heures de travail par mois.

**Le président:** Je vous remercie de votre témoignage très intéressant, monsieur Mulholland.

**M. Mulholland:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens également à remercier vos collègues de leurs questions très pertinentes.

[*Text*]

**The Chairman:** There are many more, but we are running up against our deadline. I thank honourable senators for their self-discipline. We will hear next from the Bank of Nova Scotia.

Honourable senators, we are pleased to welcome the representatives of the Bank of Nova Scotia, headed by Mr. Cedric E. Ritchie, the Chairman and Chief Executive Officer. With him are Mr. Ramsay R. Holmes, Senior Vice-President, Planning and Legislation, Mr. J. A. G. Bell, the President of the bank, Mr. R. L. Brookes, Executive Vice-President, and Mr. Peter Nicholson, Executive Assistant to the Chairman.

Mr. Ritchie has a brief opening statement, after which we will proceed to questions on the Wyman report. Mr. Ritchie?

**Mr. Cedric E. Ritchie, Chairman and Chief Executive Officer, Bank of Nova Scotia:** Mr. Chairman, honourable senators, members of your committee have already received our position papers on the government's green paper as well as the text of my opening remarks before the Commons committee on September 17. The thrust of those remarks was our belief that the first priority for policy in the financial sector is to re-affirm the safety and stability of Canada's financial system. But in so doing we must not compromise its ability to remain responsive to competition, to technology and to public needs. The task is to balance these twin objectives of stability and responsiveness.

In my opening comments today I would like to step back and consider the fundamentals of the regulatory challenge that has given rise to the green paper. My argument will lead to a new proposal to restructure the "four pillars" in a way that would preserve the national character of the financial industry.

To begin, Mr. Chairman, when considering the evolution of Canada's financial system, two developments are most important. First, there is an accelerating erosion, both here and abroad, of the fundamental four pillars: banking, insurance, trust and investment dealing. Secondly, there is a continuing ambiguity between federal and provincial jurisdiction over the financial sector, the consequences of which have become more serious as the pace of change has quickened. Any policy to enhance the stability and responsiveness of the financial system must come fully to grips with both of these developments.

Regarding the evolution of the four pillars, two fundamental questions must be answered: First, are the four separate pillars in fact still relevant? Secondly, if not, how should they formally be dismantled, in whole or in part?

The distinct pillars exist, in part, for historical and for jurisdictional reasons. But more fundamentally, financial functions have been kept separate for two reasons—first, to avoid conflicts of interest; and second, to safeguard solvency.

Some jurisdictions—for example, West Germany—have not been persuaded by these reasons and have, in effect, a one-pillar system, the so-called universal bank. A great many juris-

[*Traduction*]

**Le président:** Nous en aurions encore beaucoup d'autres à poser, mais malheureusement, le temps nous manque. Je remercie les honorables sénateurs de la discipline qu'ils se sont imposée. Nous entendrons maintenant les représentants de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Honorable sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de la Banque de Nouvelle-Écosse, sous la direction de M. Cedric E. Ritchie, président et chef de la direction. L'accompagnent M. Ramsey R. Holmes, vice-président principal, Application des dispositions légales; M. J. A. G. Bell président de la Banque; M. R. L. Brookes, vice-président à la direction, et M. Peter Nicholson, attaché auprès du président du conseil.

M. Ritchie fera une brève introduction, après quoi nous passerons aux questions sur le rapport Wyman. Monsieur Ritchie?

**M. Cedric E. Ritchie, président et directeur général, Banque de Nouvelle-Écosse:** Monsieur le président, honorables sénateurs, des membres de votre Comité ont déjà reçu un exposé de notre point de vue sur le Livre vert du gouvernement, ainsi que le texte de la courte allocution que j'ai prononcée le 17 septembre devant le Comité de la Chambre des communes. Nous faisions valoir dans ces documents notre conviction que l'objet principal d'une politique financière doit être d'assurer la solidité de la stabilité du système financier canadien, mais sans compromettre pour autant sa capacité d'adaptation à l'évolution de la concurrence, de la technologie et aux besoins du public. Il s'agit en somme de réaliser entre ces deux impératifs de solidité et de stabilité un harmonieux équilibre.

J'aimerais aujourd'hui, dans mes remarques préliminaires, faire un retour en arrière et considérer les problèmes de réglementation qui ont été à l'origine de la publication du Livre vert. J'en tirerai argument pour la présentation d'une nouvelle proposition visant à restructurer le système des «quatre piliers» de façon à préserver le caractère national du secteur financier.

Lorsqu'on analyse l'évolution du sysème financier au Canada, deux développements très importants ressortent. Primo, ici comme à l'étranger, on note une érosion de plus en plus marquée de notre système traditionnel des «quatre piliers» et secundo, une distanciation plus accusée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne le secteur financier, et à mesure que la mutation s'accentue, cette situation ne fait que s'aggraver. Toute politique visant à restaurer la solidité et la stabilité du système financier doit tenir compte de ces deux phénomènes.

Relativement à l'évolution des quatre piliers, il y a lieu de se poser deux questions fondamentales: les quatre piliers distincts ont-ils encore leur raison d'être? Sinon, de quelle façon faudrait-il procéder à leur démantèlement total ou partiel?

Les quatre piliers existent pour des raisons d'ordre historique et juridique, mais le décloisonnement de ces fonctions avait surtout pour but d'éviter les conflits d'intérêts et de maintenir l'intégrité financière.

Certains pays, l'Allemagne de l'Ouest, par exemple, n'ont pas jugé ces raisons suffisantes et ont adopté le système du pilier unique, c'est-à-dire la banque universelle. Dans beau-

[*Text*]

dictions allow the mixture of banking and trust powers. In fact, we allow this here in Canada, to the extent that trust companies effectively have commercial lending powers. Meanwhile, Quebec's Bill 75 places few limits on the ability of insurance companies to invade the domain of the other pillars. One could go on multiplying these examples.

The point is that a great many sophisticated jurisdictions have concluded that conflict of interest problems can be reduced to acceptable levels with Chinese walls and the like, and that solvency concerns can be addressed through various kinds of regulations. Meanwhile, the public benefits of mixing the pillars are believed to lie in greater competition and in more efficient production of financial services through economies of scale and scope. This, then, is the intellectual case against a slavish retention of thoroughly separate pillars.

Mr. Chairman, whether we like it or not, it is clear that the four pillars are disintegrating in the face of technology and competition. Neither the federal nor provincial governments alone appear to have the constitutional power to stop the process, even if they wished to. This is the reality, and it brings me back to the second fundamental question: What is the best way to respond?

This question puts us face to face with the federal-provincial jurisdictional issue to which I referred earlier. It is quite apparent that a vacuum has been created by our reluctance to define banking. This vacuum is being filled rapidly as a result of the initiatives of the provinces, the large trust companies and of a number of conglomerates such as Trilon and Power Financial. Unless the federal government responds quickly, it risks a permanent impairment of its ability to influence the financial system.

The consequences of such impairment, Mr. Chairman, could be profound. We would see a reduction in the effectiveness of monetary policy; Governor Bouey has already expressed his concern about this. We would risk serious upset of the competitive balance among institutions governed by different jurisdictions. We would further risk major inconsistencies in the legislation to which financial institutions are subject, and we would likely suffer a lack of uniform regulatory standards. These consequences would not only be confusing to the public but would also cause a migration of institutions to the jurisdiction with the least stringent supervision.

To underline the seriousnesss of the problem, I would quote from the recent interim report of the Dupre Commission in Ontario, which assessed the direction of events as follows:

> At worst, the possibility of incompatible legislation may make the system unworkable. Further—interjurisdictional differences appear to be widening rather than narrowing.

To summarize, Mr. Chairman, it is simply a fact that the four pillars are crumbling. Equally, it is a fact that serious jurisdictional roadblocks potentially stand in our way of updating the regulatory system to cope with the new state of

[*Traduction*]

coup d'autres pays, la spécialisation est moins étroite et l'activité bancaire et les pouvoirs fiduciaires s'exercent de façon parallèle. Ici même au Canada, d'ailleurs, les sociétés de fiducie peuvent consentir des crédits commerciaux. Au Québec, en vertu de la Loi 75, les compagnies d'assurance peuvent empiéter sans grandes restrictions sur le champ d'action des autres «piliers». On pourrait multiplier de tels exemples.

Dans certains milieux on considère que pour réduire à un niveau acceptable le problème des conflits d'intérêts, il suffit d'élever des murailles de Chine, et que le recours à la réglementation peut résoudre la question de l'intégrité financière. On croit également que le public trouvera son profit dans une concurrence accrue et la prestation de meilleurs services financiers, grâce aux économies d'échelle ainsi réalisées. C'est là l'approche intellectualiste de ceux qui s'opposent au maintien strict des quatre piliers.

Monsieur le président, il nous faut reconnaître, bon gré mal gré, que sous l'action de la concurrence et de l'évolution technologique, la désintégration du système des quatre piliers est déjà amorcée. Ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux n'ont le pouvoir d'arrêter ce processus. C'est là une réalité incontestable. Et cela m'amène à la deuxième question fondamentale : quelle est la meilleure façon d'assurer cette réforme du système financier?

Cette question soulève le problème de la compétence d'attribution fédérale-provinciale à laquelle j'ai fait allusion il y a quelques instants. Il est évident que notre hésitation à définir le caractère spécifique de l'activité bancaire a contribué à créer un vide juridique que s'emploient à combler les provinces, les grandes sociétés de fiducie et des conglomérats tels que Trilon et Power Financial. A moins qu'il n'intervienne rapidement, le gouvernement fédéral s'expose à perdre sa faculté d'agir dans le secteur financier.

Les conséquences d'un tel repli, monsieur le président, seraient néfastes. L'efficacité de la politique monétaire serait compromise; le gouverneur Bouey a déjà exprimé son inquiétude à ce sujet. Il y a lieu de craindre un bouleversement des principes de saine concurrence entre les institutions régies par différentes réglementations, ainsi que l'incohérence des dispositions législatives auxquelles les institutions financières sont soumises. Il serait difficile également d'assurer l'uniformisation des dispositions réglementaires. Non seulement le public serait dérouté par de tels événements, mais on assisterait à l'exode des institutions vers les provinces où les contrôles seraient les moins sévères.

Pour souligner la gravité du problème, j'aimerais citer un extrait du récent rapport provisoire de la Commission *Dupré* en Ontario, qui évalue le cours des événements comme suit:

> À la limite, l'incohérence de la législation peut rendre le système tout à fait inopérant. De plus, les désaccords entre les gouvernements, loin de se résoudre, semblent s'élargir.

Bref, monsieur le président, l'éclatement du système des quatre piliers ne fait aucun doute. Il est également vrai que des imbroglios juridiques freinent la modernisation du système de réglementation et son adaptation à la situation nouvelle tout en préservant le caractère national du système financier.

[*Text*]

affairs in a way that retains the national character of the financial system.

What options are open to policy makers? Mr. Chairman, there seem to us to be four avenues of potential response.

The first option is simply to accept the status quo and to let events determine our future until a clearly superior alternative presents itself. Mr. Chairman, I'm afraid this is a luxury Canada can no longer afford.

The second choice would be to keep the present pillars intact as institutions, but to expand the powers of each institution directly into the domains of the other pillars. Some trust companies have argued for this in preference to the Schedule "C" bank, for example. We could easily go along with that if the chartered banks got the same treatment, and at the same time, in terms of reserve requirements, fiduciary powers and so forth. But this doesn't settle the question of who would have jurisdiction over these new institutions that would combine all the financial functions within a single corporate structure. And it doesn't solve the very tough practical problem of designing a unified regulatory system that would integrate the diverse history, legislation and infrastructure that are now built into the Bank Act, and the various securities, insurance and trust acts.

These difficulties, Mr. Chairman, probably motivated the authors of the green paper to devise the concepts of the financial holding company and the "C" bank. This is the third option. We have supported this option in principle because it responded to the fact that the financial pillars cannot remain entirely distinct. At the same time, it sought both to re-establish greater federal influence over the financial system and to permit the established legislative and regulatory tools to be applied to the separate corporate affiliates under an FHC. In theory, at least, the holding company approach would permit a particular subsidiary to fail without risk to the solvency of its other affiliates. These are important advantages offered by the FHC which are not shared by the option of simply expanding each pillar's powers. Unfortunately, the jurisdictional problem is still not settled because the green paper does not suggest any convincing way to induce the provinces to go along. Furthermore, it has become quite apparent during the debate on the green paper that the FHC proposal, as put forth, lacks really wide support.

Mr. Chairman, this leads me, in conclusion, to a new option, a fourth option, which is in a sense a combination of the first three. It is, nevertheless, consistent with our initial support of the FHC concept. This proposal is in four parts: First, let us call a spade a spade and make banks and the larger trust companies equal in all respects. For ease of reference, I am going to call these integrated institutions "trust-banks" in what follows. This would not pose any tough new regulatory problems. Bring them all, whether they are now federally or provincially chartered, under a federal bank act amended to include fiduciary powers. This would imply that over a suitable period of

[*Traduction*]

Quelles avenues sont ouvertes à ceux qui sont chargés d'amorcer la réforme nécessaire? Monsieur le président, nous voyons quatre scénarios possibles.

Le premier serait d'accepter le statu quo et de laisser les événements suivre leurs cours jusqu'à ce qu'une solution optimale se présente. Monsieur le président, c'est là, je crois, un luxe que le Canada n'a plus les moyens de s'offrir.

Le deuxième serait de conserver aux quatre piliers leur caractère propre en tant qu'institutions, mais d'étendre les pouvoirs de chacune en lui permettant d'envahir le domaine des autres piliers. Certaines sociétés de fiducie ont favorisé cette solution de préférence au concept de banque de l'Annexe C. Nous accepterions volontiers ce principe, si on faisait de même pour les banques à charte et si les exigences étaient les mêmes dans les deux cas pour ce qui est des réserves obligatoires, des fonctions de fiduciaire, etc. Mais il reste à savoir qui contrôlerait ces nouvelles institutions, qui regrouperait l'ensemble des fonctions financières à l'intérieur d'une même structure administrative. Il reste aussi à résoudre le délicat problème de l'élaboration d'un système de réglementation capable de réaliser l'intégration des multiples dispositions et clauses actuellement enchâssées dans la Loi sur les banques et les diverses lois sur les valeurs mobilières, sur les assurances et sur les compagnies fiduciaires.

Ce sont probablement ces difficultés, monsieur le président, qui ont incité les auteurs du Livre vert à élaborer le concept de la société de portefeuille financière et de la banque de l'Annexe C. Cette troisième option, nous nous y rallions en principe, parce qu'elle tient compte du fait que la séparation des quatre piliers financiers n'est plus possible. Elle vise en même temps à permettre au gouvernement fédéral d'exercer une plus grande influence sur le système financier et à réaliser la mise en place de mesures législatives et de mécanismes de réglementation applicables aux entreprises exerçant leur activité dans le cadre d'une société de portefeuille financière. Et, du moins en principe, la faillite d'une filiale n'entraînerait pas celle des autres sociétés affiliées. Ce sont là d'importants avantages que n'offre pas la simple extension des pouvoirs de chaque secteur. Malheureusement, les problèmes de compétence d'attribution ne sont pas résolus pour autant, car le Livre vert ne fait aucune suggestion valable en vue de rallier les provinces à ce projet. D'ailleurs, durant le débat sur le Livre vert, il est apparu très clairement que, tel quel, le projet de société de portefeuille financière n'est pas perçu très favorablement.

Monsieur le président, j'en arrive à une nouvelle option, une quatrième option qui, d'une façon, combine les trois précédentes, sans récuser le concept de société de portefeuille financière. Cette proposition comporte quatre volets: Tout d'abord, voyons les choses en face et accordons un statut égal aux grandes sociétés de fiducie et aux banques. Cela ne poserait aucun problème sérieux au point de vue de la réglementation. Il n'y aurait qu'à les regrouper dans le cadre d'une loi fédérale sur les banques comportant des dispositions nouvelles relatives à l'exercice des fonctions fiduciaires. Il faudrait par la suite, dans un délai raisonnable, ramener à 10 p. 100 les participa-

[*Text*]

time any single ownership position would have to be reduced to 10 per cent. The pure trust part of the business should probably be incorporated as a wholly-owned subsidiary to facilitate "Chinese Walls" and regulatory supervision. This is not a new idea. It was urged by the Porter Commission 21 years ago.

Secondly, since the insurance and investment industries are less easily combined directly with the trust-bank pillar, let them be affiliated with one another or with a trust-bank only under the umbrella of a financial holding company along the lines of the green paper. If a trust-bank were included under such a holding company, the FHC would fall under federal regulation.

The third element of the proposal would allow exceptions in the case of small, locally-oriented deposit taking institutions provided their assets were sufficiently concentrated in consumer loans and non-commercial mortgages. These institutions would not have to become trust-banks and could continue to be provincially regulated.

Finally, there is the important question of incentive to accept this proposal. Although it is in no one's interest to perpetuate the anarchy we are now facing, we should recognize the possibility that some large trust companies might balk at their inclusion under the Bank Act and would push instead for expanded powers under a provincial charter. This would make a further mockery of federal jurisdiction over banking which has already been severely compromised by the proliferation of near-banks. There is no way that we can see for the federal government to close such a gaping loophole, other than to make membership in both CDIC and the Canadian Payments Association contingent on a willingness to play ball.

This completes the outline of our proposal, Mr. Chairman. The elements are not new. We find we have echoed many of the thoughts in the Porter Commission and in the discussions leading to the 1980 revision of the Bank Act. Those insights were not heeded. As a result, the ability of the federal government to influence the evolution of Canada's financial system has, like the four pillars themselves, steadily eroded. If there is a will to do something about it, and this time we hope so, now is the time.

Mr. Chairman, we hope that these few comments, together with our earlier statements, will be useful in your deliberations and we would welcome any questions. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ritchie. I am sure that members of the committee will want to pursue some of the extremely interesting points and proposals that you have made in your presentation. You have not addressed the subject of the Wyman report, and I take it that your general position is that you support the position of the Canadian Bankers' Association, from which we heard last week.

**Mr. Ritchie:** That is correct.

[*Traduction*]

tions individuelles. Afin de faciliter la surveillance des opérations, une filiale en propriété exclusive pourrait être constituée pour l'exercice des fonctions de fiducie. Il ne s'agit pas là d'une idée nouvelle. Elle fut préconisée par la Commission Porter il y a 21 ans.

Deuxièmement, les compagnies d'assurance et les sociétés de placement étant moins facilement assimilables aux banques et aux sociétés de fiducie, elles pourraient s'unir ou s'associer à un couple banque-fiducie sous l'égide d'une société de portefeuille financière, telle que proposée par le Livre vert. Dans ce dernier cas, cette société holding serait assujettie à la réglementation fédérale.

Troisième élément, des exceptions seraient prévues dans le cas de petits établissements de dépôts à vocation régionale, pourvu que le crédit à la consommation et les prêts hypothécaires à la clientèle non commerciale représentent une part suffisante de leur actif. Ces établissements n'auraient pas à s'associer à une société de fiducie et ils demeureraient assujettis à la réglementation provinciale.

Enfin, monsieur le président, il y a la question de l'acceptation de ce projet par les intéressés. Bien sûr, personne n'a intérêt à prolonger cette anarchie à laquelle nous faisons face actuellement, mais il est possible que certaines grandes sociétés de fiducie n'acceptent pas d'être régies par la Loi sur les banques et préfèrent obtenir des pouvoirs plus étendus en vertu d'une charte provinciale. Ce serait là un autre coup porté à l'autorité du gouvernement fédéral sur l'activité bancaire déjà sérieusement compromise par la prolifération des quasi-banques. Il n'y a, selon nous, qu'un seul moyen par lequel le gouvernement fédéral peut bloquer cette échappatoire et c'est de faire de l'adhésion à la Société d'assurance-dépôts du Canada et à l'Association canadienne des paiements une condition essentielle de la participation au nouveau système.

Voilà, monsieur le président, les grandes lignes de notre proposition. Il n'y a là rien de neuf. Ces idées ont déjà été avancées par la Commission Porter et au cours des discussions qui ont précédé la révision de la Loi sur les banques de 1980. Elles sont demeurées sans suite et le gouvernement fédéral est devenu impuissant à orienter l'évolution de notre système financier qui, à l'instar des quatre piliers, ne cesse de se désagréger. A-t-on cette fois la volonté de faire quelque chose? Nous l'espérons. C'est le temps d'agir.

Nous osons croire, monsieur le président, que ces quelques commentaires, ainsi que nos déclarations précédentes, seront utiles à vos délibérations. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions. Merci.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Ritchie. Je suis certain que les membres du comité voudront approfondir quelques-unes des propositions et certains points très intéressants que vous avez soulevés dans votre exposé. Comme vous n'avez pas parlé du rapport Wyman, j'en déduis que pour l'essentiel, vous appuyez la position de l'Association des banquiers canadiens dont nous avons entendu le témoignage la semaine dernière?

**M. Ritchie:** C'est exact.

[*Text*]

**The Chairman:** In any case I will open the floor to senators who wish to ask questions about deposit insurance before we get into the substance of your brief today. Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** We have already asked these questions of other witnesses, but perhaps it would be useful to ask them again in case you have something different to add. The problem I see with the Wyman report is on the question of inspection and regulation as to who should remain the boss. Under the green paper the suggestion is really that the CDIC have the staff to do all the inspecting and so on. Your association said that it should be the super-regulators. I do not think anybody really wants duplication, and yet we had some evidence from the National Bank who, very interestingly, said you can provide them quite easily because the CDIC only inspects for insolvency with trained people looking at the loan portfolio and so on, whereas the Inspector General would look at the laws and various other things. The other concern is this: If the head of the CDIC has the power to withdraw insurance and he has the power to fold a bank, should that power be shared with the Inspector General or should it be shared with the Board of Directors of the CDIC? I should like your general comments on these points.

**Mr. Ritchie:** On the Wyman report, I should like to turn the question over to Mr. Bell, with your concurrence.

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. J. A. G. Bell, President, Bank of Nova Scotia:** Thank you, Mr. Chairman. These questions are very fundamental to any consideration of a reform, or of the Wyman report. They are important questions. In the situation as to who should be the chief regulator, in my mind it should be the Inspector General. I also have a natural aversion to a duplication of regulatory activity, and I do not think I would have to explain my underlying reasons for that, because they are rather obvious. I feel there would be a necessity to make clearly understood, either in a contractual or legislative way, the ability of the CDIC to command the Inspector General to provide information and anything that it requires in its assessment of the banking industry. This would really be no different from what the Inspector General now has in the way of abilities to demand information as to whatever order he requires from the shareholders' auditors of the bank.

As I say, we would prefer to have one regulatory body, and that should be the Inspector General, but it should be very easy to ensure that the relationship is properly supported on the CDIC's purposes.

We have the question of the CDIC being able to withdraw coverage, and I believe that they should have that power.

I also believe, however, that inherent in that power is the ability to change other things or to impose other requirements if the financial intermediary is not operating in a way that is acceptable. Clearly, if you have the ultimate power to withdraw insurance, then you have the ultimate power to tell a

[*Traduction*]

**Le président:** Je vais maintenant céder la parole aux sénateurs qui veulent poser des questions sur l'assurance-dépôts avant que nous abordions le contenu de votre présentation d'aujourd'hui. Sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons déjà posé ces questions à d'autres témoins, mais il serait peut-être utile de les poser à nouveau au cas où vous auriez un point de vue différent à ajouter. Le problème que soulève le rapport Wyman est le suivant: qui devrait assumer la responsabilité de l'inspection et de la réglementation? En fait, le Livre vert laisse entendre que la SADC a le personnel nécessaire pour s'occuper de toutes les inspections et ainsi de suite. Votre association a dit qu'elle devrait avoir la responsabilité ultime de la réglementation. Je ne pense pas que personne souhaite un chevauchement des tâches; pourtant, fait intéressant à noter, la Banque nationale nous a donné certaines preuves que vous pouviez vous en occuper très facilement étant donné que la SADC ne vérifie que l'insolvabilité grâce à des spécialistes qui examinent le portefeuille de prêts et le reste, tandis que l'Inspecteur général s'occupait des lois et de différents autres aspects. L'autre question qui me préoccupe est la suivante: si le chef de la SADC a le pouvoir de retirer l'assurance et de fermer une banque, ce pouvoir devrait-il être partagé avec l'Inspecteur général ou avec le conseil d'administration de la SADC? J'aimerais connaître vos commentaires généraux sur ces questions.

**M. Ritchie:** En ce qui concerne le rapport Wyman, je vais renvoyer la question à M. Bell, si vous me le permettez.

**Le président:** Certainement.

**M. J. A. G. Bell, président, Banque de Nouvelle-Écosse:** Merci, monsieur le président. Ces questions sont à la base de tout examen d'une réforme ou du rapport Wyman. Elles sont d'une importance capitale. Pour ce qui est de savoir qui devrait avoir l'ultime responsabilité de la réglementation, à mon avis ce devrait être l'Inspecteur général. J'ai d'ailleurs une aversion naturelle à l'égard d'un chevauchement des activités de réglementation, aversion que je ne pense pas avoir à expliquer dans la mesure où les motifs me semblent assez évidents. Je pense qu'il y aurait lieu d'établir clairement, soit par le biais d'une entente par voie législative, le pouvoir de la SADC d'exiger de l'Inspecteur général qu'il lui fournisse des renseignements et autres données dont elle a besoin pour évaluer l'industrie bancaire. Il n'y aurait absolument aucune différence par rapport à la situation actuelle où l'Inspecteur général peut demander des renseignements comme bon lui semble aux vérificateurs des actionnaires d'une banque.

Comme je l'ai dit, nous préférerions qu'il n'y ait qu'un organisme de réglementation et que ce soit l'Inspecteur général, mais il devrait être très facile d'assurer des rapports convenables pour les besoins de la SADC.

L'autre question a trait à la possibilité pour la SADC de supprimer une couverture; je pense qu'elle devrait effectivement avoir ce pouvoir.

Toutefois, je crois aussi qu'inhérente à ce pouvoir est la capacité de changer d'autres éléments ou d'imposer d'autres exigences si l'intermédiaire financier n'agit pas de façon acceptable. Il est clair que si vous avez le pouvoir suprême de retirer l'assurance, vous avez également celui d'exiger d'un intermé-

[*Text*]

financial intermediary to cease and desist in a certain practice, a certain type of lending. It may be to caution management or even to remove management.

In combination with the Inspector General, I would have no objection to that.

**Senator Godfrey:** It worries me that the ultimate power role means that he has the ultimate regulatory power, and yet you are saying that the Inspector General should have the ultimate regulatory power.

**Mr. Bell:** Insofar as being involved in the actual regulation and inspection of the banking institutions, yes. But I do feel that whatever information CDIC requires from him, it should be able to obtain. I also feel that there should be a close role with the Inspector General, with the Inspector General perhaps being on the board, or something of that nature.

If we look to the deposit insurance authority in the United States, I believe the Comptroller of the Currency is on the board. There should be that kind of involvement. I think that the two are really, in many ways, integral in the objectives they have.

**Senator Godfrey:** And would you say that the decision should really be a board decision rather than the decision of one man?

**Mr. Bell:** I do not think one man alone should ever take a decision on closing up a financial intermediary.

**Senator Godfrey:** I am sympathetic to the fact that you should not have to retroactively pay for losses based on political decisions, and I will not bother asking questions in that area. I do have one question on the matter of co-insurance. What are your views as to the structures and limits in that respect?

**Mr. Bell:** I would like to see co-insurance from the first dollar. Having said that, I have supported the CBA position, largely because I feel it probably is not acceptable in our society today not to have such a limit. Most other nations do have a limit over which they provide insurance. Clearly, the United States of America does, and co-insurance is not a factor from the first dollar.

I support the CBA position that co-insurance start at the $20,000 level to the $75,000 level. In doing so, I am cognizant of the fact that in my own institution, for instance, if one were to establish a limit of $20,000, then we are providing the full insurance to 96 per cent of our depositors.

**Senator Godfrey:** Those are all of the questions I have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Godfrey. Senator Barrow, please.

**Senator Barrow:** Mr. Ritchie, do you think that the Inspector General needs to have his staff supplemented by people who are knowledgeable of the banking business in connection with the valuation of assets?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would sense that the answer to that question has to be "yes." The situation in respect of the strengthening of the regulatory staff is not unlike the situation

[*Traduction*]

diaire financier qu'il cesse une certaine pratique, et abandonne un certain genre de financement. Peut-être pour prévenir la direction ou même la supprimer.

De pair avec l'inspecteur général, je n'aurais pas d'objection.

**Le sénateur Godfrey:** Cela m'inquiète que le pouvoir suprême soit celui de la réglementation, et pourtant vous affirmez que l'inspecteur général devrait être investi du pouvoir suprême de réglementation.

**M. Bell:** En ce qui a trait à la réglementation et à l'inspection des établissements bancaires, oui. Mais j'estime que la société doit être en mesure d'obtenir de lui tous les renseignements qu'elle désire. J'estime qu'il devrait y avoir une étroite collaboration entre les deux. L'inspecteur général pourrait, entre autres, siéger au conseil.

Pour ce qui est des pouvoirs en matière d'assurance-dépôts aux États-Unis, je crois que le contrôleur de la monnaie siège au conseil. Il nous faudrait ce genre de participation. Je crois que les deux ont, de bien des façons, des objectifs qui se complètent.

**Le sénateur Godfrey:** Et diriez-vous que la décision doit être prise par un conseil plutôt que par une seule personne?

**M. Bell:** Je ne crois pas qu'il devrait revenir à une seule personne de décider de fermer un intermédiaire financier.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis disposé à croire qu'il ne faudrait pas payer rétroactivement pour les pertes attribuables à des décisions politiques et je ne me donnerai pas la peine de poser de questions à ce sujet. J'en ai une toutefois au sujet de la co-assurance. Que pensez-vous de ses structures et de ses limites?

**M. Bell:** J'aimerais que la coassurance commence dès le premier dollar. Ceci dit, j'ai appuyé la position de l'Association canadienne des banquiers, surtout parce que j'estime qu'il n'est probablement pas acceptable que notre société aujourd'hui n'ait pas de limite. La plupart des autres pays ont fixé une limite au-dessus de laquelle ils versent une assurance. De toute évidence, les États-Unis en ont une et la coassurance ne part pas du premier dollar.

J'appuie la position de l'Association voulant que la coassurance se situe entre 20 000 $ et 75 000 $. En agissant ainsi, je suis conscient du fait que, mon propre établissement, par exemple, offre avec une limite de 20 000 $, une assurance complète à 96 p. 100 de nos déposants.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur Godfrey. Je cède la parole au sénateur Barrow.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Ritchie, pensez-vous que l'Inspecteur général doit s'entourer de spécialistes de l'évaluation des actifs dans le domaine bancaire?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je sens que je dois répondre par l'affirmative. La consolidation du personnel n'est pas la même en ce qui concerne les organismes de réglementation

[*Text*]

within the banks themselves. In the last three to four years we have had to strengthen our own internal supervision of loans, and in doing so we have all faced the fact that there is not an overabundance of experienced bankers around.

I would sense that the same situation exists within any regulatory environment on a world-wide basis. We have gone through the worse three to four-year period in the economy of the western world since the 1930s, and perhaps not all of us have recognized that we should have strengthened our defences sooner.

That is a roundabout way of saying that I think all regulatory authorities are strengthening their staffs, both in terms of the number of staff and experience of staff.

**Senator Barrow:** Is it your view that the independent auditors of the bank should be strengthened insofar as their inspection and valuation of assets roles are concerned?

**Mr. Ritchie:** I can only speak for our own institution. The dual audit process that was initiated in the late 1920s has worked very well. It is something that is unique to the Canadian banking system. The test of that rests in the fact that our financial institutions have weathered some very tough periods since 1923, suffering our first casualties only in the last month or so.

The audit procedure has stood the test of time. The system of having two independent audit firms, one of which has to be changed every two years, carrying out independent assessments of an institution's assets is one that has worked well.

As to whether or not the auditing side should be strengthened is something that I would leave to the auditors themselves. As I understand it, the panel of auditors is submitted to the minister, with the minister having the right and the responsibility to review the make-up of the panel.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** We have heard the suggestion that the independent auditors really do not have the skill and knowledge to evaluate loans in the same way that someone who has been in the banking business for some years can; and secondly, we have had the suggestion that the Inspector General of Banks is going to have difficulty in finding people, other than people with banking experience, to carry out that task.

I would like to hear your comments on that. We have also had the suggestion that there might be some kind of a system of two-year loans. There is a system in place now whereby people in the private sector can go into government service for a two-year period and vice versa.

What are your comments on that?

**Mr. Ritchie:** As I understand your questions, Senator Godfrey, the first one relates to whether or not the independent auditors—

**Senator Godfrey:** Is a chartered accountant really qualified to decide whether a loan is a good loan or not, or does that require a banker's input?

[*Traduction*]

et les banques. Au cours des trois ou quatre dernières années, nous avons dû raffermir la supervision à long terme des prêts, et nous nous sommes rendus compte que les banquiers d'expérience ne pullulent pas.

Je pense que la même situation existe dans tous les organismes de réglementation, dans le monde entier. Pendant trois ou quatre ans, le monde occidental a connu sa pire crise économique depuis les années 30 et il se peut que nous ne nous soyons pas tous rendus compte qu'il aurait fallu raffermir plus tôt nos défenses.

C'est une façon détournée de dire qu'à mon avis tous les organismes de réglementation consolident leur personnel, tant en augmentant le nombre de leur effectif qu'en s'entourant de gens d'expérience.

**Le sénateur Barrow:** Pensez-vous que les vérificateurs indépendants des banques devraient parfaire leurs connaissances de l'inspection et de l'évaluation des actifs?

**M. Ritchie:** Je ne peux répondre que pour notre établissement. Le processus de vérification double instauré à la fin des années 20 fonctionne très bien. Il est unique dans le système bancaire canadien. La preuve en est que nos établissements financiers ont surmonté des périodes très difficiles depuis 1923 et n'ont commencé à accuser des pertes, pour la première fois, qu'au cours des derniers mois.

Le processus de vérification a su résister au temps. Le système qui consiste à avoir deux sociétés distinctes de vérificateurs, dont l'une doit être remplacée tous les deux ans, pour effectuer des évaluations indépendantes des avoirs de notre établissement, fonctionne très bien.

Pour ce qui est de savoir s'il faudrait améliorer la vérification, c'est une question que je laisse aux vérificateurs eux-mêmes. Si j'ai bien compris, le groupe de vérificateurs s'en remet au ministre qui a le droit et la responsabilité de vérifier la composition de ce groupe.

**Le président:** Sénateur Godfrey, je vous prie.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons entendu dire que les vérificateurs indépendants n'avaient ni les compétences ni les connaissances voulues pour évaluer les prêts au même titre que ceux qui sont dans le milieu bancaire depuis quelques années; et deuxièmement, nous nous sommes fait dire que l'Inspecteur général des banques aura du mal à recruter du personnel qui ne soit pas spécialisé dans le domaine bancaire.

J'aimerais avoir votre opinion là-dessus. On nous a aussi laissé entendre qu'il pourrait y avoir un détachement pour deux ans. Il existe un système grâce auquel des membres du secteur privé peuvent être détachés dans la Fonction publique pour deux ans et vice versa.

Quelle est votre opinion là-dessus?

**M. Ritchie:** Si je comprends bien vos questions, sénateur Godfrey, vous voulez savoir premièrement si oui ou non les vérificateurs indépendants . . .

**Le sénateur Godfrey:** Un comptable agréé est-il vraiment qualifié pour décider si un prêt est bon ou non ou faut-il l'avis d'un banquier?

[*Text*]

**Mr. Ritchie:** I do not know how one defines a banker, Senator Godfrey. I can speak to our experience in dealing with our own auditors. The senior auditors from both firms started as junior auditors and moved up to audit managers and now senior auditors. They have been on this audit since approximately 1960. I would venture to say that they know our bank as well as most of us. We have seen no evidence whatsoever of any lack of knowledge in their ability to assess a loan. Over the period of time, I would suggest that they are good bankers.

We may have been fortunate, but I suggest that most of the bank auditors from the larger firms have done a good job over the years. For instance, in our own case, their teams have already been in, and our year end is October 31. We have had groups in there since early August. They spend approximately three to four months reviewing the large loans.

Insofar as the latter part of your question is concerned, senator, obviously I would think that the Office of the Inspector General of Banks and his staff could benefit by having experienced bankers. The question of seconding retired senior credit people, or those who are close to retirement, for a two-year period makes sense, both for the industry and the regulatory authority.

We are all in this situation together. It is not a "we", versus "they". None of us relish the opportunity of presiding over the liquidation of a bank. While there may be differences of views from time to time of the quality of a particular asset, nevertheless I think that all of us recognize that the objectives of the Inspector General of Banks, the shareholders' auditors and the management should be the same.

**Senator Godfrey:** Do you keep the same auditors, or is there a turn over?

**Mr. Ritchie:** Every two years we drop one firm.

**Senator Godfrey:** So you then get someone who has gained experience with another bank. I say that because you talked about the same people back to 1960.

**Mr. Ritchie:** What I am saying is that the people who are now on our audit have been associated—that is, the individuals—over a period of time with us. Some of them have been off for two years under the Bank Act, and then they come back. But, in terms of experience, I can assure you that they have a great deal of experience.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** As I understood Senator Godfrey's question, it was whether they drop off for two years and come back. Do you, in effect, have a group of two, six or eight year in and year out, or do some of them go to different banks and come from different banks to you?

**Mr. Ritchie:** We have three firms of auditors which, in essence, do our audit. One firm is generally looked upon as being the permanent auditor. That firm stays. In our case, we

[*Traduction*]

**M. Ritchie:** Je ne sais pas comment on définit un banquier, sénateur Godfrey. Je peux vous parler de nos propres vérificateurs. Ainsi les vérificateurs principaux des deux sociétés qui font affaire avec nous ont commencé comme vérificateurs débutants pour passer ensuite aux postes de gestionnaire de la vérification, puis de vérificateur principal. Ils travaillent à ce genre de vérification depuis environ 1960. J'irais jusqu'à dire qu'ils connaissent notre banque aussi bien que la plupart d'entre nous. Nous n'avons jamais remarqué qu'ils n'avaient pas les compétences ou les connaissances voulues pour évaluer un prêt. Je dirais qu'ils ont été de bons banquiers.

Il se peut que nous ayions été chanceux, mais je crois que la plupart des vérificateurs de banques des grandes entreprises font du bon travail. Par exemple, dans notre propre cas, les équipes de vérificateurs sont déjà au travail, et notre exercice se termine le 31 octobre. Nous avons des groupes de vérificateurs au travail depuis le début d'août. Ils consacrent environ trois ou quatre mois à l'examen des gros prêts.

Pour ce qui est de l'autre partie de votre question, sénateur, il est évident que je suis d'avis que le bureau de l'Inspecteur général des banques et son personnel auraient avantage à s'entourer de banquiers chevronnés. L'idée d'aider les spécialistes du crédit à la retraite ou près de l'âge de la retraite, pendant deux ans, a du sens, tant dans les banques que dans les organismes de réglementation.

Nous sommes tous dans la même situation. Nous ne sommes pas des groupes rivaux. Aucun d'entre nous ne se réjouit à l'idée de s'occuper de la liquidation d'une banque. Même s'il peut y avoir des divergences d'opinion à l'occasion sur la qualité de certains biens, je pense que nous reconnaissons tous que les objectifs de l'Inspecteur général des banques, des vérificateurs des actionnaires et de la direction devraient être les mêmes.

**Le sénateur Godfrey:** Gardez-vous les mêmes vérificateurs, ou en changez-vous?

**M. Ritchie:** Tous les deux ans, nous remplaçons une société.

**Le sénateur Godfrey:** Vous recrutez donc une entreprise qui a acquis de l'expérience auprès d'une autre banque. Je dis cela parce que vous avez parlé des mêmes vérificateures depuis 1960.

**M. Ritchie:** Je veux dire que ceux qui travaillent à la vérification de notre établissement, je parle des vérificateurs pris individuellement, sont associés à nous depuis un certain temps. Certains nous ont quitté pendant deux ans en vertu de la Loi sur les banques, puis ils sont revenus. Mais pour ce qui est de l'expérience, je peux vous assurer qu'ils en ont beaucoup.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Si j'ai bien compris la question du sénateur Godfrey, il a demandé si les vérificateurs partaient pour deux ans puis revenaient. Y a-t-il un groupe de deux, six ou huit vérificateurs qui restent année après année ou est-ce que certains d'entre eux vont travailler dans d'autres banques et que d'autres d'ailleurs viennent travailler chez vous?

**M. Ritchie:** Nous avons trois sociétés de vérificateurs qui vérifient nos livres. L'une d'entre elles est généralement considérée comme le vérificateur permanent. Cette société reste.

[*Text*]

have had one firm for ten or 12 years. The other two firms are on for two years and off for two years. So, in the rotation process, we use three firms.

The point I was making was that over a period of time the senior partners of those firms, or the partners who move up to the senior audit position, have gained experience either as a junior or as a manager of the audit. So, there is generally at least ten to 15 years experience working with and under other senior people before they come in and take over the senior role as the firm's auditor. I suggest that that is true of all banks.

**The Chairman:** If there are no further questions on the deposit insurance matter, we will turn to the green paper, and the substance of Mr. Ritchie's brief this afternoon. He has put a proposition on the table, an alternative to the status quo and the green paper proposals. I am sure this will be food for thought and will inspire questions for at least an hour.

I call upon Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I must say that the proposal makes a lot of sense and touches the areas we have been asking questions on, because I do not think insurance companies will amalgamate with banks, but perhaps with trust companies.

Back in the 1930s the United States went the opposite direction. Am I wrong in that? Was not the Morgan bank split?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, under the Glass-Steagall Act of 1931 or 1932, investment banking and commercial banking were separated. If my memory serves me correctly, the Morgan bank is a classic illustration. They had to separate the investment banking side from the commercial banking side. But there was one thing that they left; the fiduciary responsibilities.

The United States banks can operate as trust companies and do. As a matter of fact, it is not the Morgan bank, it is the Morgan Guaranty Trust Company. That company performs all of the fiduciary responsibilities. Investment banking and other banking functions were kept very distinct, but I think if you have watched what has been happening over the past two or three years, you will have noticed that the banks are moving more and more into the investment banking business.

In the advisory role, you will notice the arguments that have been going on, particularly with the major U.S. banks trying to get into the Japanese market. They are building up a powerful argument that they should be able to market their trust facilities into the Tokyo market, and it looks as if they will get that.

In terms of the investment banking side, they are backing into that in various ways. You will notice that City Bank is buying, in the U.K. particularly, into investment dealers and into the equity side. I would suggest that the door was opened when the banks became very active in the syndicated market, the Euro-dollar syndications, because, in one sense, the Eurodollar syndication is simply another way of looking at invest-

[*Traduction*]

Dans notre cas, une société a travaillé pour nous pendant environ douze ans. Les deux autres travaillent chez nous deux ans et partent deux ans. De sorte que, par roulement, nous employons trois sociétés.

Je veux dire que sur une certaine période, les partenaires principaux de ces sociétés, ou ceux qui ont gravi les différents échelons jusqu'au poste de vérificateur principal, ont acquis une expérience souvent à titre de vérificateur débutant ou gestionnaire. Donc, il travaille au moins dix à quinze ans avec et sous l'autorité d'autres vérificateurs d'expérience avant de prendre la relève comme vérificateur principal de l'entreprise. Je crois que c'est vrai pour toutes les banques.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions sur l'assurance-dépôts, nous nous reporterons au Livre vert et à la teneur du mémoire que M. Ritchie a présenté cet après-midi. Il a déposé une proposition, une solution de rechange au statu quo et aux propositions du Livre vert. Je suis sûr que cela donnera matière à réflexion et suscitera des questions pour au moins une heure.

Je cède la parole au sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois dire que cette proposition a beaucoup de bon sens et touche les domaines à propos desquels nous avons posé des questions parce que je ne pense pas que les compagnies d'assurance se fusionneront aux banques, mais peut-être aux compagnies de fiducie.

Dans les années 30, les États-Unis ont pris une direction contraire. Suis-je dans l'erreur? N'était-ce pas la scission de la Banque Morgan?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, la *Glass-Steagall Act* de 1931 ou 1932 a dissocié les banques d'affaires des banques commerciales. Si ma mémoire est fidèle, la banque Morgan en est un exemple classique. Celle-ci a dû séparer ses opérations d'investissement de ses activités bancaires commerciales. Mais les banques ont conservé leurs anciennes fonctions fiduciaires.

Les banques américaines peuvent se constituer en sociétés de fiducie, et elles le font. En fait, la banque Morgan s'appelle la *Morgan Guranty Trust Company* et elle offre tous les services d'une société de fiducie. Les services d'investissements sont restés distincts des autres fonctions bancaires, mais quiconque a suivi ce qui se passe depuis deux ou trois ans a certainement remarqué que les banques deviennent de plus en plus des banques d'affaires.

On remarquera aussi les arguments invoqués dans le domaine consultatif, surtout par les banques américaines qui tentent de percer le marché japonais. Ces banques soutiennent obstinément qu'elles devraient pouvoir offrir leurs services fiduciaires sur le marché de Tokyo, et il semble qu'elles auront gain de cause.

Pour ce qui est de leurs opérations de banques d'affaires, elles y reviennent de diverses façons. Vous remarquerez que la *City Bank* achète, surtout au Royaume-Uni, des sociétés de portefeuille et des maisons de courtage. Je crois que la porte était grande ouverte lorsque les banques sont devenues très actives dans le marché des syndicats financiers transigeant avec des eurodollars parce qu'en ce sens, le fait de transiger

[*Text*]

ment banking. The syndication shared the risk and then the banks turned around and sold off pieces of that.

While we cannot do that in Canada, one can do that in the United Kingdom. So, the thrust of our argument is that if our financial institutions in Canada are going to be world-wide institutions, then we cannot be kept out of that market.

The big competitors are the German banks, the Swiss banks, the United States banks and the British banks. All of those banks are moving into that market.

**Senator Godfrey:** When you talk about investment banking, investment dealers, merchant banks, essentially they are all the same?

**Mr. Ritchie:** Yes.

**Senator Godfrey:** The term "merchant bank" is more pretentious.

**Mr. Ritchie:** They charge more, probably.

**Senator Godfrey:** You have been talking about banking world-wide. There is nothing to stop you from starting a merchant bank in the United Kingdom, is there? The Royal Bank has done so and I gather that it is quite successful. You could operate from London on a world-wide basis, could you not?

**Mr. Ritchie:** Yes, there is absolutely no reason why we cannot, except for two points which I think we sometimes forget. First, I think that there is a fundamental principle here whereby, if you are going to become a player in that market, one of the keys is to have a strong home market wherein you are developing those skills. Secondly, we are a Canadian bank. We are Canadians, and we find it somewhat ridiculous that the Swiss banks can come in and underwrite issues in Canada and take the earnings out of this country when we cannot do the same.

**Senator Godfrey:** Would you keep the investment side of things in the form of a separate company?

**Mr. Ritchie:** Yes, the investment side of things would be handled by a subsidiary. As a matter of fact, in essence, that is what is happening in the London market today. Therefore, *de facto*, if we are not permitted to do it at home, we will have to do it abroad. However, I think that, in the final analysis, we are losing sight of the main objective.

**Senator Godfrey:** We have heard about networking, in terms of ordinary stockbrokering, and so on. Perhaps we should have asked the questions of the Toronto-Dominion Bank, but I understand that it has set up a scheme of some sort in that regard. Does your bank do the same type of thing whereby your customers, through your bank, can make a deal with a broker?

**Mr. Ritchie:** Senator, we have an expert on that matter, Mr. Holmes, who could more completely comment on that. I think

[*Traduction*]

avec des eurodollars n'est qu'une autre façon de considérer les opérations des banques d'affaires. Les syndicats partagaient le risque, et les banques ont ensuite vendu une partie de ces eurodollars.

Nous ne pouvons pas faire cela au Canada, contrairement au Royaume-Uni. Par conséquent, notre argumentation repose sur le fait que pour devenir des institutions internationales, les institutions financières canadiennes devront être présentes dans ce marché.

Nos grands concurrents sont les banques allemandes, suisses, américaines et britanniques. Toutes ces banques sont de plus en plus présentes dans ce secteur du marché.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez des banques d'affaires et des sociétés de portefeuille, mais en fait, elles font toutes la même chose?

**M. Ritchie:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Le terme «banque d'affaires» est plus prétentieux.

**M. Ritchie:** Leurs services coûtent probablement plus cher.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'étendre vos services bancaires à l'échelle internationale. Rien ne vous empêche d'ouvrir une banque d'affaires au Royaume-Uni, n'est-ce pas? La Banque royale l'a fait, et je crois savoir que cela lui a réussi. Vous pourriez avoir un siège social à Londres et rayonner de là dans le monde entier, n'est-ce pas?

**M. Ritchie:** Oui, absolument rien ne s'y oppose, mais il y a deux choses qu'il faut se rappeler et que nous oublions parfois. D'abord, il y a ici un principe fondamental qui veut que lorsqu'on décide de pénétrer ce marché, il faut entre autres choses compter sur un marché puissant dans son propre pays pour pouvoir acquérir l'expérience nécessaire. Deuxièmement, nous sommes une banque canadienne. Nous sommes Canadiens et nous trouvons quelque peu ridicule que les banques suisses puissent venir chez nous pour souscrire des émissions et rapatrier leurs gains en Suisse et que les banques canadiennes ne puissent en faire autant.

**Le sénateur Godfrey:** Continueriez-vous de confier les fonctions d'investissement à une compagnie distincte?

**M. Ritchie:** Oui, la branche des investissements serait confiée à une succursale. En fait, essentiellement, c'est ce qui se produit actuellement dans le marché de Londres. Par conséquent, même si nous ne sommes pas autorisés à le faire au Canada, nous n'aurons pas le choix à l'étranger. Par contre, je crois qu'en dernière analyse, nous perdons l'objectif principal de vue.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons entendu parler de l'établissement de réseaux pour de la vente ordinaire des valeurs mobilières, etc. Nous aurions peut-être dû poser ces questions à la Banque Toronto-Dominion, mais je crois savoir qu'elle s'est déjà dotée d'un système à cet égard. Est-ce la même chose avec votre banque? Vos clients peuvent-ils, par votre intermédiaire, faire des transactions avec des courtiers?

**M. Ritchie:** Sénateur, nous sommes accompagnés d'un expert en la matière, M. Holmes, qui pourrait répondre à votre question mieux que moi. Je crois que la réponse est affirma-

[*Text*]

the answer is yes, but, with the permission of the Chairman, perhaps he can respond further.

**Mr. Ramsay R. Holmes, Senior Vice-President, Planning and Legislation, Bank of Nova Scotia:** The answer to that question is yes, we do provide an agency service. That is all we are allowed to do under the Bank Act. The Toronto-Dominion Bank function, essentially, has taken that agency function and simply concentrated it in an area. We have not actively promoted that particular service, simply because we have not found that the demand for it and the profits that can be realized from it warrant our actively getting into that particular part of the business.

**Senator Godfrey:** You say that you do not actually have a service?

**Mr. Holmes:** Oh, no; we do have a service, senator. If you come into any branch of the Bank of Nova Scotia and want to buy or sell any particular listed equity, our branch can handle that transaction for you through our central trading branches.

**Senator Godfrey:** I thought you just said that you are not promoting it.

**Mr. Holmes:** We are not promoting it. We are not allowed to promote it, senator. The Interior Securities Commission put stringent limits on the extent to which the Toronto-Dominion and other banks could promote that service.

**Senator Godfrey:** I am not clear as to the distinction between what your bank is doing and what the Toronto-Dominion Bank is doing.

**Mr. Holmes:** Essentially, the Toronto-Dominion Bank has a function which simply concentrates that activity in one area; basically, that is in the Toronto main branch.

**Senator Godfrey:** I see. In the small communities which you service throughout the country, then, you can look after people in that respect?

**Mr. Holmes:** We can respond but we do not initiate.

**Senator Simard:** Mr. Ritchie, you have referred to the organization of the federal and provincial regulatory regimes. What do you have in mind? Do you think that the provincial and federal governments are ready and waiting to get together to see how we can bring about an improved organization?

**Mr. Ritchie:** What we are saying, senator, is that you have to stand back and decide who is going to regulate the financial system in the country. I think it has always been accepted that banking is a federal matter. The problem is that we have never specifically defined banking, with the net result that there is a great deal of fragmentation. That results in different legislative regulatory systems in each province.

I suppose that the thrust of the points we are trying to make in our brief is that everything should be brought under one system—a federal system which would provide one set of regulations under which the banks would operate. All players would then be playing according to the same set of rules.

[*Traduction*]

tive, mais avec la permission du président, je lui demanderais de donner une réponse plus détaillée.

**M. Ramsay R. Holmes, premier vice-président, Planification et législation, Banque de la Nouvelle-Écosse:** La réponse à votre question est affirmative; notre banque met à la disposition de nos clients pareil service. C'est tout ce que nous permet la *Loi sur les banques*. La Banque Toronto-Dominion a simplement concentré ce service en un seul endroit. Nous n'avons pas activement fait la promotion de ce service pour la simple raison que nous avons jugé que la demande ne justifie pas que nous nous lancions dans ce commerce non plus que les profits que nous pourrions en tirer.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites que vous n'offrez pas actuellement ce service?

**M. Holmes:** Non, nous l'offrons. Si vous vous présentez à l'une des succursales de la Banque de la Nouvelle-Écosse pour acheter ou vendre une valeur cotée en bourse, la succursale se chargera de la transaction pour vous par l'intermédiaire de nos centres de transactions.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais que vous aviez dit que vous ne promulguiez pas ce service.

**M. Holmes:** Nous n'en faisons pas la promotion. Nous n'en avons pas le droit. La Commission interne des valeurs mobilières limite sévèrement la mesure dans laquelle la Toronto-Dominion et les autres banques peuvent faire la promotion de pareil service.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas certain de bien saisir la différence entre les services qu'offre votre banque et ceux qu'assure la Banque Toronto-Dominion.

**M. Holmes:** Essentiellement, la Toronto-Dominion concentre simplement ce service en un seul endroit, à son siège social de Toronto.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois. Dans les petites villes où vous avez des succursales, vous pouvez donc assurer ce service à vos clients?

**M. Holmes:** Nous pouvons le faire s'ils nous le demandent, mais nous ne pouvons pas le leur proposer.

**Le sénateur Simard:** Monsieur Ritchie, vous avez parlé de l'harmonisation de la réglementation fédérale et de celle des provinces. A quoi pensiez-vous exactement? Croyez-vous que les gouvernements fédéral et provinciaux soient disposés à travailler ensemble pour améliorer la réglementation?

**M. Ritchie:** Nous disons simplement qu'il faudra prendre un peu de recul et décider qui va réglementer les institutions financières au Canada. Il est reconnu depuis toujours, je crois, que les banques relèvent du gouvernement fédéral. Le problème, c'est que les opérations bancaires n'ont jamais été spécifiquement définies, et le résultat net de cet état de choses est que le domaine est grandement fragmenté, ce qui explique pourquoi chaque province a une réglementation différente.

En fait, ce que nous faisons valoir dans notre mémoire, c'est que toutes les institutions financières devraient être regroupées en un seul système fédéral et assujetties à une seule réglementation. Toutes les banques se conformeraient alors aux mêmes règles.

[*Text*]

**Senator Simard:** Has the Canadian banking system been hurt badly because of recent events? Perhaps I should know this because I was involved with the provincial government, but I am "new in town" here, and I would like your views. Have the banks, Mr. Bouey or the Inspector General, formulated and pressed for improvements by which the public and the banks could be better protected over the years? I ask my question in view of the many changes that have taken place, such as the new regional banks that have been started. I am sure that you, as bankers, could see problems coming. Have you, as a group, warned the government or the public that there might be trouble ahead if no serious improvements were made?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, senator, I find that a difficult question to answer. I do not think that we could publicly warn our shareholders, our equity holders or our depositors to beware of the small banks. I do not think that that would be appropriate. In one sense, it would almost be a self-fulfilling prophesy.

I think that the responsibility for supervising the system of the new banks, the schedule A, schedule B banks, is clearly defined in the Bank Act. Insofar as trust companies and others are concerned, certainly they are all governed under various provincial or federal legislation. One has to assume that the regulators, as appointed by their respective governments, recognize that there is a problem, if there is one.

I referred earlier to one of the aspects that we seem to have lost sight of in the events of the last year or so; that is, that we have gone through one of the toughest economic sessions since the 1930s. One has only to look south of the border to see that we are not unique in incurring financial problems. I noticed the other day that, in the United States alone, 100 banks will fail this year, and there is in the area of around 1,000 that the Comptroller of Currency indicates are on the watch list. Problems in financial institutions are certainly not concentrated in Canada. On the matter of jurisdictional confusion, Mr. Nicholson has just reminded me that the Porter Commission of 1962 warned at that time that we could run into problems on this question of jurisdictional responsibilities.

**Senator Godfrey:** I have a supplementary on that. We heard evidence earlier today from Mr. Mulholland that the banks were aware of the situation as far as the CCB was concerned before March, and that they started to take out their money and so on, and I understand that you cannot start telling the public because it would create chaos. Was there any sort of tip-off to the Inspector General saying that, "We see the signs here and you better get your inspectors in?" Was there any effort other than the fact that you took your money out for business reasons?

**Mr. Ritchie:** Is the senator asking us—

**Senator Godfrey:** Mr. Mulholland's evidence to us this afternoon was that the banks themselves recognized the fact long before March that the CCB was in difficulty and, there-

[*Traduction*]

**Le sénateur Simard:** Les banques canadiennes ont-elles beaucoup souffert des événements de ses derniers temps? Je devrais peut-être le savoir étant donné que j'ai fait partie du gouvernement provincial, mais je suis un «nouveau venu» ici et j'aimerais connaître votre opinion. Les banques, M. Bouey ou l'Inspecteur général des banques ont-ils proposé ou ordonné que des améliorations soient faites afin de mieux protéger le public et les banques à l'avenir? Si je vous demande cela, c'est en raison des nombreux changements qui ont eu lieu, notamment les nouvelles banques régionales qui ont ouvert leurs portes. Je suis certain qu'en tant que banquiers, vous prévoyez déjà des problèmes. Avez-vous collectivement averti le gouvernement ou le public que si des améliorations sérieuses ne sont pas apportées au système, cela pourrait susciter des problèmes à l'avenir?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, monsieur le sénateur, c'est une question à laquelle je trouve difficile de répondre. Je ne crois pas que nous pourrions demander publiquement à nos actionnaires ou à nos déposants de se méfier des petites banques. Je ne crois pas que ce soit indiqué. En un sens, nous provoquerions nous-mêmes les difficultés prévues.

Je crois que la *Loi sur les banques* prévoit clairement à qui incombe la responsabilité de surveiller les nouvelles banques, celles des annexes «A» et «B». Quant aux sociétés de fiducie et aux autres, elles sont certainement assujetties à diverses lois provinciales ou fédérales. Il faut présumer que les responsables de la réglementation nommés par les divers gouvernements décèleront les problèmes, s'il y en a.

Tout à l'heure, j'ai parlé de l'un des aspects que nous semblons avoir perdus de vue lors des événements de l'année dernière; en effet, nous avons traversé l'une des années les plus dures sur le plan économique depuis les années 30. Il suffit de regarder au sud de la frontière pour constater que le Canada n'est pas le seul à connaître des problèmes financiers. Il y a quelques jours, j'ai appris qu'aux États-Unis seulement, cent banques feront faillite cette année et que selon le Contrôleur des devises, mille autres banques sont sur la liste des institutions en difficultés. Il n'y a pas qu'au Canada que les institutions financières éprouvent des problèmes. Quant à la confusion relative aux champs de compétence, M. Nicholson vient de me rappeler que la Commission Porter prévoyait déjà, en 1962, que le partage des responsabilités entre les gouvernements pourrait susciter des problèmes.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une question supplémentaire à ce sujet. Plus tôt aujourd'hui, M. Mulholland nous a dit que les banques connaissaient avant le mois de mars la situation de la BCC et qu'elles se sont mises à en retirer leurs fonds; je comprends que vous ne puissiez pas avertir le public à cause de la confusion que cela provoquerait. Les banques ont-elles averti l'Inspecteur général des banques qu'elles percevaient des signes de difficultés financières et qu'il avait intérêt à enquêter sur la situation? A part le fait de retirer votre argent pour des raisons d'affaires, avez-vous pris d'autres initiatives?

**M. Ritchie:** Le sénateur veut-il dire . . .

**Le sénateur Godfrey:** M. Mulholland nous a dit cet après-midi que les banques savaient, bien avant le mois de mars, que la BCC était en difficultés et qu'en conséquence, elles dépo-

[*Text*]

fore, the actual deposits of their own money in the CCB was minimum so that they were not going to suffer as depositors. Having recognized that—and I am not criticizing you because if it does not look so good you are not going to keep your money in there—was there any effort by the banks to tip off the Inspector General or to warn him? I can understand that you cannot tell the public because they would start to run.

**Mr. Ritchie:** There are two points I should like to make, and I did not hear Mr. Mulholland's comments. First of all, we left our deposits with the CCB—

**Senator Godfrey:** Before March?

**Mr. Ritchie:** No, after March.

**Senator Godfrey:** I understand that he was talking about before March.

**Mr. Ritchie:** If you go back there was probably some flurry in the CCB in 1983. If you are asking us directly if we went down and warned the Inspector General that there could be problems in the CCB, I would be hard pressed to say that we did. We do have discussions with the Inspector General, obviously, and there probably is a strong possibility that we discussed our unease, but I could not unequivocally give you that statement.

**Senator Godfrey:** In your presentation you said:

> In theory at least the holding company approach would permit a particular subsidiary to fail without risk to the solvency of its other affiliates.

To be perfectly frank, one of my objections is that you could let the bank go up the flue and you would still have a prosperous trust company. However, if you had a situation where you combined the trust company with the bank, then you would have all the assets behind it and the public benefits. I would like some amplification on that.

**Mr. Ritchie:** That is one of the principles of the holding company and I agree 100 per cent. Our statement is a very broad one and conceivably and legally you probably could do that. In terms of the practicalities, I find it very difficult if you are going to play in the financial community. The one thing that you do have in the financial community is the integrity and the value of your name so it becomes much more difficult to walk, so to speak, on one of your subsidiaries.

I think that one of the reasons we are talking about putting the trust operations in a separate subsidiary is that it would facilitate any conflicts. It does, in effect, support the Chinese Wall. You put your trust facilities in a separate subsidiary and your banking facilities in another. At least you have separate organizations brought together at the top but it does then facilitate a very distinct separation between fiduciary and commercial transactions.

We have a trust company in the Bahamas. It is a separate corporation and management is separate and, while we own it, it is operated separately. We find that that works.

[*Traduction*]

saient très peu de leurs fonds dans cette banque afin de minimiser leur risque comme déposants. Ayant pris conscience de ces difficultés—et mon propos ici n'est pas de vous blâmer parce que lorsque la situation se gâte, il est normal que vous retiriez vos fonds—les banques se sont-elles efforcées d'avertir l'Inspecteur général des banques? Je comprends que vous ne puissiez pas avertir le public parce qu'il céderait à la panique.

**M. Ritchie:** Il y a deux choses que je tiens à dire, mais au préalable, je dois préciser que je n'ai pas entendu le témoignage de M. Mulholland. D'abord, nous n'avons pas retiré nos fonds de la BCC . . .

**Le sénateur Godfrey:** Avant le mois de mars?

**M. Ritchie:** Non, après le mois de mars.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'ai bien compris, il parlait d'avant le mois de mars.

**M. Ritchie:** Lorsqu'on regarde en arrière, on constate qu'en 1983, déjà, tout n'allait probablement pas pour le mieux à la BCC. Si vous voulez savoir si nous avons averti l'Inspecteur général des banques que la BCC pourrait avoir des difficultés financières, il me serait difficile de vous répondre par l'affirmative. Évidemment, nous avons régulièrement des discussions avec l'Inspecteur, et il se peut fort bien que nous lui ayons fait part de notre inquiétude, mais je ne pourrais pas vous l'affirmer catégoriquement.

**Le sénateur Godfrey:** Dans votre mémoire, vous dites:

> En théorie, du moins, grâce à la formule de la société de portefeuille, une succursale pourrait faire faillite sans que cela soit préjudiciable à la solvabilité des succursales affiliées.

Pour être tout à fait franc avec vous, l'une de mes objections est que vous pourriez laisser la banque faire faillite sans que la société de fiducie en souffre. Par contre, si vous intégrez la société de fiducie et la banque en une seule institution, celle-ci pourrait compter sur la totalité des avoirs des deux institutions, et le public en profiterait. Pourriez-vous m'en dire davantage à ce sujet?

**M. Ritchie:** C'est l'un des principes à la base de la société de portefeuille, et j'y souscris inconditionnellement. Nous avons dit cela en termes très généraux, et on peut concevoir que légalement, ce serait faisable. Sur le plan pratique, cela est très difficile dans le secteur financier. La chose la plus importante que possède une institution financière est son intégrité et la valeur de son nom, ce qui fait qu'il lui est beaucoup plus difficile de piétiner, pour ainsi dire, l'une de ses succursales.

Je crois que l'une des raisons pour lesquelles nous proposons de confier les opérations de fiducie à une succursale distincte est que cela faciliterait la résolution des conflits. En fait, cela favorise le cloisonnement. Les banques confieraient ainsi leurs activités fiduciaires à certaines de leurs succursales et leurs activités bancaires à d'autres. Ces fonctions distinctes sont regroupées au niveau de la direction, mais au moins, cela facilite la séparation entre les transactions fiduciaires et commerciales.

Nous avons une société de fiducie dans les Bahamas. Elle constitue une société distincte, sa gestion est distincte et tant

[*Text*]

**Senator Godfrey:** If you have the trust company as a subsidiary, then the assets of the trust company are behind the bank. It was the other way around that I was thinking of.

You have spoken so highly of your auditors, I would like to have the names of them if we are going to be hearing in the future about auditors' responsibilities. Is there anything confidential about that?

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I guess this is an unpaid commercial. They are Peat Marwick, Price Waterhouse and Clarkson Gordon.

**Senator Godfrey:** Which is the lead auditor?

**Mr. Ritchie:** Clarkson Gordon.

**The Chairman:** Thank you, Senator Godfrey. Senator Haidasz?

**Senator Haidasz:** From the constituency that I come from I hear many complaints about the banking system, about conflicts of interest, self-dealing and banks using their personal savings and giving it to big corporations to acquire other financial institutions or corporations. Is this good for Canada?

**Mr. Ritchie:** I think you have to define whether those comments are valid. I find statements that the banks have conflicts of interest and that they are self-dealing are pretty strong statements. I find that very difficult to accept. If that is the case, there is a Bank Act that outlines the penalties for doing that.

**Senator Haidasz:** The other complaint I hear is that the banks pay no tax. Is that true or false?

**Mr. Ritchie:** I beg your pardon?

**Senator Haidasz:** I hear from ordinary people that banks do not pay any corporation tax. Is that true or false?

**Mr. Ritchie:** In our statement we have an appropriation for tax. Speaking for ourselves, we have not been paying Canadian tax for two or three years for one simple reason: We have small business bonds, we have income debentures and we have preferred shares all of which were initiated and legislated by government and there is a different tax treatment to that. All we are doing is deferring tax. Quite frankly, we have stopped doing that type of business because we feel that we have used up our tax base, but this was public policy.

**Senator Haidasz:** For how many years can a bank or any corporation defer paying taxes?

**Mr. Ritchie:** I am sorry, but you said that the banks are not paying tax—

**Senator Haidasz:** I am saying that I hear from constituents of mine that many banks and companies do not pay taxes.

[*Traduction*]

qu'elle nous appartiendra, elle opérera séparément. Nous trouvons que cette formule fonctionne bien.

**Le sénateur Godfrey:** Si l'une de vos succursales est une société de fiducie, son actif appartient à la banque. Je croyais que c'était le contraire.

Vous avez parlé de vos vérificateurs en termes tellement élogieux que j'aimerais connaître leurs noms, si nous devons aborder dans l'avenir les responsabilités des vérificateurs. Est-ce qu'il s'agit d'informations confidentielles?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, c'est de la publicité gratuite. Il s'agit de Peat Marwick, Price Waterhouse et Clarkson Gordon.

**Le sénateur Godfrey:** Qui est le vérificateur principal?

**M. Ritchie:** M. Clarkson Gordon.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Godfrey. Sénateur Haidasz?

**Le sénateur Haidasz:** Dans ma circonscription, beaucoup de gens se plaignent du système bancaire, des conflits d'intérêts, des transactions intéressées et du fait que les banques investissent l'épargne personnelle dans des grandes entreprises afin de leur permettre d'acquérir d'autres institutions ou entreprises financières. Est-ce bon pour le Canada?

**M. Ritchie:** Il faudrait d'abord établir le bien-fondé de ces allégations. Je crois qu'il est un peu fort de dire que les banques sont en situation de conflit d'intérêts et qu'elles font des transactions intéressées. C'est plutôt difficile à avaler. Mais si c'est le cas, la Loi sur les banques prévoit des peines pour cela.

**Le sénateur Haidasz:** L'autre plainte que j'ai entendue a trait au fait que les banques ne paient pas d'impôts. Est-ce vrai ou faux?

**M. Ritchie:** Je vous demande pardon?

**Le sénateur Haidasz:** Des gens ordinaires prétendent que les banques ne paient pas d'impôt sur les corporations. Est-ce vrai ou faux?

**M. Ritchie:** Nos états comptables comportent un poste pour l'impôt. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas payé d'impôt canadien depuis deux ou trois ans pour une raison bien simple: nous avons des obligations de petites entreprises, des débentures de revenu et des actions privilégiées, toutes émises et régies législativement par le gouvernement; or, ces titres font l'objet d'un traitement fiscal spécial. En fait, nous ne faisons que différer l'impôt. En toute franchise, nous avons cessé ce type de transactions car nous estimons avoir épuisé notre assiette fiscale, mais c'était en vertu d'une politique gouvernementale.

**Le sénateur Haidasz:** Pendant combien d'années une banque ou une entreprise peut-elle différer le paiement de ses impôts?

**M. Ritchie:** Je m'excuse, vous disiez que les banques ne paient pas d'impôt—

**Le sénateur Haidasz:** Je dis que certains de mes commettants affirment que de nombreuses banques et entreprises ne paient pas d'impôt.

[*Text*]

**Mr. Ritchie:** I think the latter point, Senator Haidasz, is absolutely right. Real estate companies, for example, have a huge deferred tax item on their balance sheets, as do many of the natural resource based companies.

**Senator Haidasz:** And even trust companies?

**Senator Godfrey:** I agree.

**Senator Haidasz:** So, what my constituents are complaining about is true?

**Mr. Ritchie:** I do not know that it is true for all of the companies. We can only speak for ourselves.

**Senator Haidasz:** These are hardworking people who have to pay taxes and who have very little left with which to feed their families. Yet, multinationals and conglomerates are not paying taxes; they are not paying into the kitty, into the national treasury.

**Mr. Ritchie:** But what is a tax? You are talking about income tax, are you?

**Senator Haidasz:** Taxes on one's earnings.

**Mr. Ritchie:** That is right. Banks, as organizations, are taxed in many ways. First of all, the major tax that the banks pay is in the reserves paid to the central bank. Those are free balances. The estimate of the benefit conveyed to the federal government by virtue of the free reserves carried by the chartered banks puts that amount in the area of $700 million to $800 million. Banks also pay provincial taxes. We pay capital taxes; we pay municipal taxes. In terms of our own organization, we employ some 23,000 people, all of whom pay taxes. We create jobs. We also pay sales taxes.

So, to say that the banks are not paying taxes is not, with all due respect, a correct statement.

**Senator Haidasz:** Let me make it clear, Mr. Chairman: I am not accusing the banks of not paying any taxes. What I am saying is that constituents of mine say to me that, while they are paying lots of taxes on their earnings, the banks and trust companies, such as the Royal Trust Company, are not paying federal income taxes.

Is that true or false? That is all I want to know.

**Mr. Ritchie:** I cannot speak on a general basis. I can say that the financial institutions, to the best of my knowledge, due to the tax exempt securities that they hold, probably are not paying that much.

**Senator Haidasz:** Which is unfair.

**Mr. Ritchie:** Well, would it have been unfair had the banks refused to fund small businesses? We pass the benefit of that on—and perhaps even to some of your own constituents—by virtue of reduced rates on small business loans. When interest rates were 22 per cent, many small businesses were getting money at 11 and 12 per cent through this vehicle. So, someone benefitted.

**Senator Haidasz:** I wanted to have these questions answered, for both my benefit and that of my constituents. I

[*Traduction*]

**M. Ritchie:** Je crois, sénateur Haidasz, qu'en ce qui concerne le dernier point, c'est tout à fait exact. Les sociétés immobilières, par exemple, ont sur leur bilan, comme de nombreuses autres entreprises basées sur les ressources naturelles, un poste considérable réservé à l'impôt différé.

**Le sénateur Haidasz:** Et même les sociétés de fiducie?

**Le sénateur Godfrey:** J'en conviens.

**Le sénateur Haidasz:** Ainsi, les plaintes de mes commettants sont fondées?

**M. Ritchie:** Je ne sais pas si c'est le cas de toutes les entreprises. Nous ne pouvons parler que pour nous-mêmes.

**Le sénateur Haidasz:** Ces gens travaillent dur, ils paient des impôts et il leur reste peu pour nourrir leur famille. Pendant ce temps, les multinationales et les conglomérats ne paient pas d'impôt; ils ne contribuent pas à la cagnotte, au trésor national.

**M. Ritchie:** Mais qu'est-ce qu'un impôt? Vous parlez de l'impôt sur le revenu n'est-ce pas?

**Le sénateur Haidasz:** Oui, de l'impôt sur les revenus.

**M. Ritchie:** Voilà. Les banques, en tant qu'organisations, sont taxées de multiples façons. Premièrement, la principale taxe qui paient les banques, ce sont les réserves à la banque centrale. Il s'agit de soldes libres. Les bénéfices ainsi transférés au gouvernement fédéral par les banques à charte, sous forme de réserves libres, atteignent entre 700 et 800 millions de dollars. Les banques paient aussi des taxes aux provinces, de l'impôt sur capital, des impôts municipaux. En tant qu'organisation, nous employons 23,000 personnes qui paient toutes de l'impôt. Nous créons des emplois. Nous payons aussi des taxes de vente.

Il n'est donc pas juste d'affirmer, ceci dit en toute déférence, que les banques ne paient pas d'impôt.

**Le sénateur Haidasz:** Je tiens à préciser, monsieur le président que je n'accuse pas les banques de ne pas payer d'impôt. Ce que je dis, c'est que certains de mes commettants m'ont affirmé qu'alors qu'eux paient de lourds impôts sur leurs revenus, les banques et les sociétés de fiducie, comme le Trust Royal, ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu.

Est-ce vrai ou faux? C'est tout ce que je veux savoir.

**M. Ritchie:** Je ne peux parler de façon générale. A ma connaissance, compte tenu des titres exempts d'impôt qu'elles détiennent, les institutions financières n'en paient probablement pas beaucoup.

**Le sénateur Haidasz:** Ce qui est injuste.

**M. Ritchie:** Est-ce qu'il aurait été injuste que les banques refusent de financer les petites entreprises? Ces entreprises, et peut-être aussi certains de vos commettants, bénéficient par ricochet de la situation du fait qu'on leur consent des prêts à des taux d'intérêt réduits. Lorsque les taux d'intérêt atteignaient 22 p. 100, certaines petites entreprises ont obtenu des prêts à 11 et 12 p. 100. Certains en ont donc bénéficié.

**Le sénateur Haidasz:** Je voulais une réponse à ces questions à la fois pour moi-même et pour mes commettants. Je pourrai

[*Text*]

can now give my constituents some kind of an answer. I can send them a copy of the transcript of these proceedings.

My other question on the green paper relates to the desirability of having holding companies such as Brascan given banking privileges. Is your bank in favour of this or not: yes or no?

**Mr. Ritchie:** I do not quite understand the question, senator. Do I understand you to be asking whether we are in favour of Brascan owning a bank? Is that the essence of the question?

**Senator Haidasz:** In general, yes.

**Mr. Ritchie:** We have made reference to the fact that we consider that one of the strengths of the Canadian banking system has been its broad ownership. We also have some concern about the mixing of industrial and financial companies.

**Senator Haidasz:** For example, Canada Trustco being taken over by Genstar? You are against that?

**Mr. Ritchie:** No, I did not say I was against it. We only raise the question that it could pose problems.

**Senator Haidasz:** So you are not sure?

**Mr. Ritchie:** No, I am not sure, and I do not think one could make an unequivocal statement that one thing is right and the other is wrong. I think you have to get behind the issue and find out what the owners are going to do.

**Senator Haidasz:** Would you like to see more such takeovers; that is, service companies and real estate companies taking over trust companies, and perhaps your bank?

**Senator Godfrey:** That could never happen.

**Mr. Ritchie:** Under the present banking legislation, there is a 10 per cent limit on ownership. That was introduced, presumably, to prevent something of this nature.

**The Chairman:** Senator MacDonald, on a supplementary.

**Senator MacDonald (Halifax):** In reconciling yourself to the eventual demise of the "four pillars" you come up with an interesting fourth option.

Isn't the main motivation behind that proposition the prevention of the mingling of financial and industrial institutions?

**Mr. Ritchie:** I am not quite sure of the question. I wonder if I might have it repeated.

**Senator MacDonald (Halifax):** Following up on the question put to you by Senator Haidasz in relation to Brascan becoming involved in the banking business, in reconciling yourself to the eventual demise of the four pillars, is it unfair or naive to suggest that really your main motivation in coming up with your fourth option is the avoidance of a mixture of a financial and a non-financial or industrial institution?

**Mr. Ritchie:** To a degree, yes. We make that point on page 4 in connection with the question of the ownership. The owner-

[*Traduction*]

maintenant leur fournir une réponse quelconque. Je leur enverrai une copie du compte rendu de ces délibérations.

Mon autre question sur le Livre vert concerne l'opportunité de conférer certains privilèges bancaires à des sociétés de portefeuille comme Brascan. Votre banque est-elle, oui ou non, en faveur de cela?

**M. Ritchie:** Je ne saisis pas très bien le sens de votre question, sénateur. Voulez-vous savoir si nous sommes favorables à ce que Brascan ait sa propre banque? Est-ce le sens de votre question?

**Le sénateur Haidasz:** Oui, de façon générale.

**M. Ritchie:** Nous avons déjà dit que nous considérons que l'un des points forts du système bancaire canadien est la diversité de ses propriétaires. Nous avons aussi certaines inquiétudes au sujet de la fusion de sociétés industrielles et financières.

**Le sénateur Haidasz:** Par exemple, la mainmise de la Genstar sur la Canada Trustco? Vous y opposez-vous?

**M. Ritchie:** Non, je n'ai pas dit que je m'y oppose. Nous disons simplement que cela pourrait soulever quelques problèmes.

**Le sénateur Haidasz:** Donc, vous n'êtes pas sûr?

**M. Ritchie:** Non, je n'en suis pas sûr et je ne crois pas que quelqu'un pourrait déclarer catégoriquement qu'une chose est bonne et qu'une autre est mauvaise. Je crois qu'il faut analyser la question plus en profondeur pour connaître les intentions des propriétaires.

**Le sénateur Haidasz:** Aimeriez-vous voir davantage de mainmises; c'est-à-dire voir des entreprises de services et des sociétés immobilières mettre la main sur des sociétés de fiducie, et peut-être sur votre banque?

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne serait pas possible.

**M. Ritchie:** La législation bancaire actuelle impose une limite de 10 p. 100 au taux de propriété, sans doute pour éviter une situation de ce genre.

**Le président:** Sénateur MacDonald, une question supplémentaire.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** En vous ralliant au transfert éventuel des quatre piliers, vous avancez une quatrième option intéressante.

Est-ce que la première motivation sous-jacente à cette proposition n'est pas d'éviter la fusion d'institutions financières et industrielles?

**M. Ritchie:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la question. Est-ce que vous pourriez répéter?

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Dans la foulée de la question que vous a posée le sénateur Haidasz au sujet de l'entrée de Brascan dans le secteur bancaire, si vous vous ralliez à la disparition éventuelle des quatre piliers, serait-il injuste ou naïf de suggérer que votre motivation principale, en formulant votre quatrième option, est d'éviter le mariage d'une institution financière et d'une institution non financière ou industrielle?

**M. Ritchie:** Dans une certaine mesure, oui. Il en est question à la page 4 au sujet de la propriété. La limite de propriété est

[*Text*]

ship limitation is the price that an institution has to pay if it comes under the Bank Act. There has to be broad ownership.

**The Chairman:** Senator Barrow, please.

**Senator Barrow:** Mr. Ritchie, you imply that the status quo must eventually go; that it has been eroded and must be changed.

While I find your suggestion innovative, what are the chances of it being accepted?

**Mr. Ritchie:** One can always live in hope, Senator Barrow.

**Senator Godfrey:** That is a question that should be put to the committee.

**Mr. Ritchie:** It is happening now. The financial system is going this way without any legislation.

**Senator Barrow:** But in order to get your suggestion accepted, you have to deal with the question that was put to you by Senator MacDonald in relation to the control of these multinational corporations.

What are the chances of that control being split up? Aren't we talking about something that has gone too far? What are the chances of that happening? Are we not, apparently, talking about something that has gone too far?

**Mr. Ritchie:** No, I do not think so. I would remind you of the Bank Act provisions of 1967. Up until then, the banks had large positions in the various trust companies. The Bank Act of 1967 provided that the banks had to bring their position to under 10 per cent. We were given two years to do that. We were also given permission, on ministerial approval, to spread this out. We and the other banks sold down our positions and, obviously, that was public policy in 1967.

One may find it somewhat ironic that, in 1967, we had to divest ourselves of those positions and now somebody can turn around and buy 100 per cent with no problem.

**Senator Kirby:** I wish apologize to the witnesses, since Senator Olson and I had to leave to attend another meeting. I have only just had an opportunity to read your fourth option which, I must say, I find intriguing in light of the fact that it is a fourth option and not a third option, because third options have not done very well in this town over the years. Having read it, I am prompted to ask you a few questions. However, as a supplementary to what Senator Barrow asked, I should like to know how long it took you after the 1967 legislation to get down to 10 per cent, and where you started.

**Senator Godfrey:** Which was the trust company affiliated with the Bank of Nova Scotia?

**Mr. Ritchie:** I think we have to stand back for a moment. We started in the 1950s and 1960s with control of Eastern Trust. I do not have the exact number now, but we obviously had over 50 per cent of Eastern Trust. That was merged with the Charter Trust, and it was called the Eastern and Charter Trust. We still had over 50 per cent in that. Then that was merged with the Canada Permanent and it became the Canada Permanent. We ended up in the merger with about 18 per cent

[*Traduction*]

le prix que doit payer l'institution si elle tombe sous le régime de la Loi sur les banques. La propriété doit être diversifiée.

**Le président:** Sénateur Barrow, s'il vous plaît.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Ritchie, vous donnez à entendre que le statu quo doit être modifié, qu'il s'est érodé et qu'il doit être changé.

Quoique je trouve votre idée innovatrice, quelles sont ses chances d'être acceptée?

**M. Ritchie:** On peut toujours espérer, sénateur Barrow.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une question qu'il faudrait poser au comité.

**M. Ritchie:** Les choses bougent déjà actuellement. Le système financier s'oriente en ce sens, sans loi.

**Le sénateur Barrow:** Mais pour que votre proposition soit acceptée, il faudrait trouver réponse à la question que vous a posée le sénateur MacDonald au sujet du contrôle de ces entreprises multinationales.

Quelles sont les chances que ce contrôle soit scindé? Est-ce que les choses ne sont pas allées trop loin?

**M. Ritchie:** Non, je ne crois pas. Je vous rappellerai les dispositions de la Loi de 1967 sur les banques. Jusque-là, les banques occupaient une place importante dans les diverses sociétés de fiducie. En vertu de la Loi de 1967 les banques ont dû réduire leur taux de propriété à moins de 10 p. 100. On nous a donné deux ans pour le faire. On nous a également permis, avec l'autorisation du ministre, d'étaler. Notre banque et d'autres banques ont vendu une partie de leurs avoirs; en 1967, c'était évidemment la politique gouvernementale.

On trouvera peut-être ironique qu'en 1967, nous ayions dû nous départir de nos avoirs et que maintenant, quelqu'un puisse acquérir la totalité des avoirs sans aucune difficulté.

**Le sénateur Kirby:** Je tiens à m'excuser auprès des témoins de ce que le sénateur Olson et moi-même avons dû partir pour assister à une autre séance. Je viens tout juste de prendre connaissance de votre quatrième option et, je dois dire qu'elle m'intrigue compte tenu du fait qu'il s'agit d'une quatrième option et non d'une troisième option. Il faut dire que les troisièmes n'ont pas eu beaucoup de succès ici au cours des années. Cela dit, quelques questions me viennent à l'esprit. Toutefois, pour faire suite à ce que le sénateur Barrow a demandé, j'aimerais savoir combien de temps il vous a fallu, après l'adoption de la loi de 1967, pour réduire vos avoirs à 10 p. 100 et par où vous avez commencé.

**Le sénateur Godfrey:** Quelle était la société de fiducie affiliée à la Banque de Nouvelle-Écosse?

**M. Ritchie:** Il faut remonter dans le passé. Nous avons débuté au cours des années 1950-1960 avec le contrôle de la Eastern Trust. Je n'ai pas le chiffre exact, mais nous avions de toute évidence plus de 50 p. 100 des avoirs de cette entreprise. Cette dernière a fusionné avec le Charter Trust, et la nouvelle société a pris le nom de Eastern and Charter Trust. Nous avions toujours plus de 50 p. 100 des avoirs. Ensuite, cette entreprise a fusionné avec la Canada Permanent et a pris le

[*Text*]

of Canada Permanent, which obviously was a much larger institution. In 1967, we had about 18 per cent, and by 1971 we had brought that down to the 10 per cent.

**Senator Kirby:** So that took about three or four years?

**Mr. Ritchie:** Yes. I have some published numbers which relate to what is involved in bringing down the financial institutions to 10 per cent. The number is about $2.7 billion.

**Senator Kirby:** Can I ask you what you are reading from?

**Mr. Ritchie:** I believe this was published by the Canadian Bankers' Association in their brief as an appendix.

**Senator Kirby:** I thought that might be useful for the record.

May I ask you certain questions which occur to me, having read the first five pages of your brief and your fourth option? You say in your brief that the pure trust part of the business would probably be incorporated as a wholly-owned subsidiary to facilitate Chinese Walls and regulatory supervision. Is it realistic to believe that the Chinese Walls really work in practice, or are they illusionist? Does regulatory supervision really work? I ask the question because some of us have some concern or skepticism about the Chinese Wall regulatory approach suggested in the green paper. If it will not work there, why would it work here?

**Mr. Ritchie:** I have a lot of difficulty with an exact definition of what a Chinese Wall is. I think you start off with the principle of integrity in dealing and, obviously, you attempt to eliminate any conflicts of interest, either direct or indirect.

One of the arguments that we are making here by putting the trust and fiduciary powers in a separate subsidiary would be that you then have, for all intents and purposes, a separate management. It would be separated from your ongoing commercial operations.

Certainly, at the top it is brought together, but you ask, "Is it effective?" It works as far as we know in the United States. British banks have always had trust powers, and it seems to have worked. The main thing is to get some distinct wall between these two functions so that, at least, the perception and the reality are the same.

**Senator Kirby:** Does that distinct wall exist in the U.K.?

**Mr. Ritchie:** Obviously, it must because they have separate trust operations and separate trust departments. The same applies to the United States. In talking with the large U.S. banks, it is apparent that they have very tough internal regulations relative to, for instance, their commercial and trust operations. Officers are not moved back and forth, and there is no direct communication.

**Senator Kirby:** Was it your concern about self-dealing and conflict of interest which led you to propose this kind of structure? I ask that because you did go on to talk, in paragraph

[*Traduction*]

nom de cette dernière. Après la fusion, nous avions 18 p. 100 des avoirs de la Canada Permanent qui était évidemment beaucoup plus importante. En 1967, nous possédions environ 18 p. 100 et en 1971, nous avions réduit ce taux à 10 p. 100.

**Le sénateur Kirby:** Il a donc fallu trois ou quatre ans?

**M. Ritchie:** J'ai des chiffres qui ont été publiés au sujet de la diminution à 10 p. 100 de la propriété des institutions financières. Cela représente environ 2,7 milliards de dollars.

**Le sénateur Kirby:** Puis-je vous demander d'où vous tirez ces chiffres?

**M. Ritchie:** Je crois qu'ils ont été publiés en annexe du mémoire de l'Association des banquiers canadiens.

**Le sénateur Kirby:** J'ai cru que cela pourrait être utile aux fins du compte rendu.

Pourrais-je vous poser certaines questions qui me sont venues à l'esprit après avoir lu les cinq premières pages de votre mémoire et votre quatrième option? Vous y affirmez que l'élément purement fiduciaire de votre entreprise serait probablement intégré comme filiale en propriété exclusive afin de faciliter le compartimentage et la surveillance réglementaire. Est-il réaliste ou illusoire de croire que le compartimentage peut vraiment fonctionner? La surveillance réglementaire fonctionne-t-elle vraiment? Je pose la question parce que certains d'entre nous ont des inquiétudes ou des doutes au sujet de la réglementation fondée sur le compartimentage proposée dans le Livre vert. Si ça ne fonctionne pas ailleur, pourquoi est-ce que ça marcherait ici?

**M. Ritchie:** J'ai beaucoup de mal à cerner précisément la notion de compartinentage. Je pense qu'on doit partir du principe de l'intégrité en affaires. Bien entendu, il faut tenter d'éliminer tout conflit d'intérêt direct ou indirect.

L'avantage qu'il y a à intégrer les pouvoirs fiduciaires à une filiale distincte, C'est que cela permettrait en fin de compte une gestion distincte. Ces transactions seraient séparées des opérations commerciales courantes.

Il est certain qu'à la tête l'administration est la même, mais vous me demandez si le système est efficace et, autant que je sache, il l'est aux États-Unis. Les banques britanniques ont toujours eu des pouvoirs de fiducie et le système paraît bien fonctionner. Il s'agit avant tout qu'il y ait un cloisonnement entre ces deux fonctions pour qu'au moins le perception et la réalité soient les mêmes.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce que ce cloisonnement, existe au Royaume-Uni?

**M. Ritchie:** Il doit assurément parce que les activités et les services de fiducie sont distincts. Il existe aussi aux États-Unis. Dans les grandes banques américaines, les règlements internes concernant, par exemple, les actitivés commerciales et fiduciaires sont très sévères. Les cadres ne sont pas échangés d'un service à l'autre et il n'y a pas de communication directe.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce la crainte de transactions intéressées et de conflits d'intérêt qui vous a amené à proposer ce genre de structure? Je me pose cette question parce qu'au

[*Text*]

(b), about the notion of a financial company in any event. That concept, by itself, is obviously not your problem, not that you have categorically ruled that out. Was your major concern the self-dealing issue or was there some other reason why you opted for paragraph (a)?

**Mr. Ritchie:** I would think that, from an organizational point of view, it makes more sense. It would provide you with better tools to ensure that there was not a conflict, intentional or otherwise, if you had that in a separate subsidiary.

**Senator Kirby:** Is your reason for arguing that the large trust companies should be reduced to the same rules as the banks simply that you feel that anyone in the "banking" business ought to be subject to the same rules, or is it essentially a competitive equity argument? Is your argument based on the problem of self-dealing?

**Mr. Ritchie:** The thrust of our argument is that the large trust companies are in banking now, period. Therefore, they should be subject to the same regulations and legislation as ourselves.

**Senator Kirby:** It is what I call the competitive equity argument. Do I detect from that answer that you are not particularly concerned about the self-dealing problem?

**Mr. Ritchie:** There is no evidence that I have seen that there is the question of self-dealing.

**Senator Kirby:** I am talking about trust companies.

**Mr. Ritchie:** If there is a question of self-dealing in trust companies, presumably, it would be detected by the regulatory authorities.

**Senator Godfrey:** Have you ever heard of the Fidelity Trust? They went broke because Peter Pocklington sold them a lousy real estate company he wanted to get rid of. I think that that was self-dealing.

**Senator Kirby:** Do you think that self-dealing has been a factor in any of the failures which the CDIC has had to cover over the past couple of years?

**Mr. Ritchie:** I can only make an observation from what I have read in the newspapers. There have been suggestions that there have been, but I cannot make that unequivocal statement. Presumably, when investigations are conducted, if there is self-dealing, that will be brought out.

To answer your question on a broader issue, I do not think the question of self-dealing would be a major problem of a well-run organization because, in effect, it is a self-destruct course.

**Senator Kirby:** I ask that question because all of the other witnesses and the CBA have agreed that, in fact, self-dealing is a major issue. They have arrived at the same conclusion you have arrived at by a totally different chain of argument. There argument was that self-dealing is a problem; we must get down to the 10 per cent limit because only widely-held companies

[*Traduction*]

paragraphe *b*) vous exprimez la notion de société financière de toute façon. Ce concept, en soi, ne vous intéresse pas, de toute évidence, même si vous ne l'écartez pas catégoriquement. La question des transactions intéressées est-elle votre principale préoccupation ou y a-t-il eu une autre raison qui vous a fait opter pour la solution du paragraphe *a*)?

**M. Ritchie:** Je pense que, sur le plan de l'organisation, elle est plus logique. Elle offre de meilleurs outils pour prévenir les conflits, délibérés ou non, avec une filiale distincte.

**Le sénateur Kirby:** Estimez-vous que les grandes compagnies de fiducie devraient être astreintes aux mêmes règles que les banques simplement parce que tous les établissements bancaires doivent être assujettis aux mêmes règles ou essentiellement par souci d'équité concurrentielle? Votre argument se fonde-t-il sur le problème des transactions intéressées?

**M. Ritchie:** Notre argument se fonde tout simplement sur le fait qu'aujourd'hui, les grandes compagnies de fiducie effectuent aussi des transactions bancaires, c'est tout. Par conséquent, elles doivent être assujetties aux mêmes règlements et aux mêmes mesures législatives que nous.

**Le sénateur Kirby:** C'est ce que j'appelle le souci d'équité concurrentielle. Dois-je comprendre, d'après votre réponse, que vous ne vous préoccupez pas beaucoup du problème des transactions intéressées?

**M. Ritchie:** D'après ce que j'ai vu, rien ne porte à croire que les transactions intéressées entrent en ligne de compte.

**Le sénateur Kirby:** Je parle des sociétés de fiducie.

**M. Ritchie:** Si la question des transactions intéressées entre en jeu dans le cas des sociétés de fiducie, je présume qu'elle serait décelée par les organismes de réglementation.

**Le sénateur Godfrey:** N'avez-vous jamais entendu parler du Fidelity Trust? Cette société s'est retrouvée sur la paille parce que Peter Pocklington lui a vendu une société immobilière mal en point dont il voulait se débarrasser. Je crois qu'il s'agit d'une transaction intéressée.

**Le sénateur Kirby:** Pensez-vous que les transactions intéressées ont été un facteur dans le cas des faillites que la SADC a dû garantir au cours des dernières années?

**M. Ritchie:** Je ne peux me prononcer que d'après ce que j'ai lu dans les journaux. On l'a laissé entendre, mais je ne peux l'affirmer de façon catégorique. Vraisemblablement, s'il y a eu transaction intéressée, l'enquête le fera savoir.

Pour répondre à votre question de façon plus générale, je ne pense pas que les transactions intéressées causeraient un grave problème à une entreprise bien gérée car, en fait, elles sont suicidaires.

**Le sénateur Kirby:** Je pose cette question parce que tous les autres témoins ainsi que l'Association des banquiers canadiens ont convenu que la question des transactions intéressées est importante. Ils sont arrivés à la même conclusion que vous par une série d'arguments tout à fait différente. Pour eux, les transactions intéressées constituent un problème; nous devons réduire la participation de tout groupe d'intérêt à 10 p. 100

[*Text*]

avoid self-dealing, and since 10 per cent worked for them, it ought to work for everybody else.

That reaches your same conclusion, but by a totally different chain of logic. As I understand it, your argument is purely the competitive equity argument.

**Mr. Ritchie:** Essentially, but I would qualify that by saying that "closely held" does lend itself to that problem. I do not say that that is the sole reason.

**Senator Kirby:** You do not even seem to be saying it is a major reason.

**Mr. Ritchie:** I am not saying that.

**Senator Kirby:** That explains, by the way, why your paragraph C is consistent with your view. If you were concerned with self-dealing, obviously that would not be consistent with the problem set out in paragraph C.

That leads me to ask a question related to regional financial institutions and some of the problems they have had in this country. Do you think that regional financial institutions can be viable in the long term?

Looking back at the history of your bank, and recognizing where it began, I could not help thinking you would have some view on that.

**Mr. Ritchie:** I cannot resist answering that, either.

**Senator Kirby:** As a New Brunswicker, of course.

**Mr. Ritchie:** I think that is a difficult question to answer, but if one looks at the history, you are absolutely right. If one looks at the history of our organization, one will see that we started in 1832 as a regional bank. At that time the management of the organization felt that they were too heavily concentrated in one area. They then started to diversify. They diversified through the various parts of the Caribbean, which reflected the nature of trade in the Maritimes.

If you go back through history, you will see that in 1900 and towards the end of World War I, the fish market collapsed, the lumber market collapsed and the agricultural market collapsed.

**Senator Kirby:** That almost sounds like the events of today.

**Mr. Ritchie:** There are similarities. If you go back in history you will see why our bank merged with the Prince Edward Island Bank and the Bank of New Brunswick. Even within that geographic area, management felt that it was still too heavily concentrated in one geographical area of the country. In 1916, our bank merged with the Metropolitan Bank of Toronto, and then the Bank of Ottawa.

I can only say that insofar as regional banks are concerned—I am not saying there is no room for regional banks—if one is going to become a regional bank, one has to watch two or three things closely: the diversification of the assets and the diversification of the liabilities. The liability side of the balance sheet is equally as important as the asset side.

[*Traduction*]

parce que seules les sociétés à capital largement réparti évitent ce genre de transactions et si cette proportion est bonne pour elles, elle devrait l'être pour tout autre établissement.

On en arrive donc à la même conclusion mais par un raisonnement tout à fait différent. Je crois comprendre que vous ne retenez que l'argument de l'équité sur le plan de la concurrence.

**M. Ritchie:** Essentiellement, mais je nuancerais en disant qu'une société à capital fermé ne se bute pas nécessairement à ce problème. Je ne dis pas que ce soit la seule raison.

**Le sénateur Kirby:** D'après nos propos, vous ne considérez pas que c'est un facteur important.

**M. Ritchie:** Je ne dis pas cela.

**Le sénateur Kirby:** Cela explique donc pourquoi le paragraphe C est conforme à vos vues. Si vous étiez préoccupé par les transactions intéressées, de toute évidence cela ne serait pas logique avec le problème énoncé au paragraphe C.

Cela m'amène à vous poser une question concernant les établissements financiers régionaux et certains des problèmes qu'ils éprouvent au pays. Pensez-vous que ces établissements sont viables à long terme?

D'après l'historique de votre banque et ses origines, je ne peux m'empêcher de croire que vous avez une opinion là-dessus.

**M. Ritchie:** Je ne peux m'empêcher d'y répondre non plus.

**Le sénateur Kirby:** En tant qu'originaire du Nouveau-Brunswick, bien sûr.

**M. Ritchie:** Je pense qu'il est difficile de répondre à cette question, mais si on se fie au passé, vous avez absolument raison. Notre établissement a été fondé en 1832 en tant que banque régionale. A cette époque, la direction estimait qu'elle était trop concentrée dans la même région. C'est alors qu'elle a commencé à s'étendre dans les différentes parties des Antilles pour refléter la nature des échanges avec les Maritimes.

Si vous remontez dans le temps, vous constaterez qu'en 1900 et vers la fin de la Première Guerre mondiale, le marché du poisson s'est effondré, tout comme celui du bois de construction et de l'agriculture.

**Le sénateur Kirby:** On croirait presque entendre les nouvelles du jour.

**M. Ritchie:** Il y a des ressemblances. Si vous remontez dans le temps, vous verrez pourquoi notre banque s'est fusionnée à celles de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick. Même dans cette région, la direction a jugé qu'elle y était trop concentrée. En 1916, notre banque s'est fusionnée avec la banque métropolitaine de Toronto, puis avec celle d'Ottawa.

Je ne peux parler que pour les banques régionales; je ne dis pas qu'il n'y a pas de place pour elles, mais ces banques doivent surveiller de près deux ou trois points: la diversification de l'actif et du passif. Dans le bilan, le passif est aussi important que l'actif.

[*Text*]

Regional banks tend to spread outside of their own geographical area, but unless the organization, the staff and offices are in place to do that, there is difficulty in controlling the quality of the assets.

**Senator Kirby:** Given the way in which this is, in large, a resource-based economy, and that regional banks are likely to spring up in areas dominated by one or two resources, does that not make the diversification issue you have just argued for extremely difficult?

**Mr. Ritchie:** Absolutely. If you look back at the history, since 1867, something in the order of 89 banks were formed and have disappeared in this country. If you look at that list, you will find that they were small regional banks.

With respect to our organization, I think it is a classic illustration of having to diversify to broaden the base, spread the risk, and spread the income stream.

**Senator Kirby:** Is it fair to say that you are not widely optimistic about the long-term viability of regional institutions, bearing in mind all of the constraints you have just talked about?

**Mr. Ritchie:** They present a greater problem.

**Senator Kirby:** May I ask you a couple of questions on your final paragraph, because that is where you try to deal with the federal-provincial issue. As I read it, what you are really saying is that the carrot the federal government holds out to institutions in order to get them to join requires that they become part of the CDIC and also part of the Canadian Payments Association.

Am I correct in assuming that it must be the leverage of the Canadian Payments Association that is important, because if one takes the case of Quebec, they do not need the CDIC, and it would be simple, it seems to me, for the Ontario government to be pressured into doing the same thing and, therefore, the real leverage the federal government has is the CPA.

**Mr. Ritchie:** Correct.

**Senator Kirby:** So what you are suggesting, in effect, is that the federal government, to use a well-known phrase, makes the institutions an offer they cannot refuse, by using that kind of an incentive system.

**Mr. Ritchie:** Right. The clearing system in any country is an integral part of the financial institutions.

**Senator Kirby:** Presumably, that does not deal with the jurisdictional issue at all because provincially-chartered institutions would, nevertheless, become federally regulated by this, I must admit, rather ingenious scheme, because they would opt in voluntarily as institutions and not as governments.

**Mr. Ritchie:** They would come under the federal regulation.

[*Traduction*]

Les banques régionales ont tendance à s'étendre au-delà de leur propre territoire géographique, mais à moins que l'organisation, le personnel et les bureaux le leur permettent, elles ont du mal à contrôler la qualité de l'actif.

**Le sénateur Kirby:** Étant donné que nous avons affaire, en général, à une économie de ressources, et que les banques régionales sont susceptibles de s'établir dans les régions dominées par une ou deux ressources, est-ce que cela ne rend pas la question de la diversification que vous venez de soulever extrêmement difficile?

**M. Ritchie:** Absolument. Si vous remontez un peu dans le temps, depuis 1867, environ 89 banques sont nées et sont disparues au pays. Si vous en consulter la liste, vous constaterez qu'il s'agissait de petites banques régionales.

L'exemple de notre organisation illustre bien qu'il faut diversifier pour élargir la base, étaler le risque et les revenus.

**Le sénateur Kirby:** Est-il juste de dire que vous n'êtes pas particulièrement optimiste au sujet de la viabilité à long terme des établissements régionaux, compte tenu de toutes les contraintes que vous avez énumérées?

**M. Ritchie:** Ils posent un plus grand problème.

**Le sénateur Kirby:** Puis-je vous poser une ou deux questions au sujet de votre dernier paragraphe, où vous abordez la question d'une entente fédérale-provinciale. Si je comprends bien, vous dites que pour obtenir les avantages que le gouvernement fédéral leur fait miroiter, les établissements doivent adhérer à la Société d'assurance-dépôts du Canada et à l'Association canadienne des paiements.

Ai-je raison de croire que c'est la participation à cette association qui est importante, parce que le Québec, par exemple, n'a pas besoin de la société d'assurance-dépôts, et il serait simple, il me semble, d'exercer des pressions sur le gouvernement de l'Ontario pour qu'il agisse de même et, par conséquent, le véritable levier du gouvernement fédéral serait la participation à l'ACP.

**M. Ritchie:** C'est juste.

**Le sénateur Kirby:** Vous proposez donc que le gouvernement fédéral, pour reprendre une expression consacrée, fasse aux établissements bancaires une offre qu'ils ne pourraient refuser à l'aide de cette incitation.

**M. Ritchie:** C'est exact. Le système de compensation fait partie intégrante des établissements financiers dans tous les pays.

**Le sénateur Kirby:** Vraisemblablement, cette proposition ne règle pas du tout la question de compétence parce que les établissements à charte provinciaux seraient assujettis à la réglementation fédérale par un procédé, je dois admettre, assez ingénieux qui les amènerait à y adhérer volontairement en tant qu'établissement, et non pas par suite d'une décision gouvernementale.

**M. Ritchie:** Ils seraient assujettis à la réglementation fédérale.

[*Text*]

**Senator Kirby:** Let me be clear; they would come under the federal regulation not by virtue of a governmental decision at the provincial level, but by virtue of an institutional decision.

**Mr. Ritchie:** Absolutely.

**Senator Kirby:** Therefore, federal-provincial agreement is not required.

**Mr. Ritchie:** That is a jurisdictional issue.

**Senator Kirby:** I know that, but is there something wrong with my logic?

**Mr. Ritchie:** Absolutely not. It is a carrot.

**Senator Kirby:** It is not a carrot to governments; it is a carrot to institutions. If their autonomy can be preserved while, nevertheless, achieving the centralization you have talked about—

**Mr. Ritchie:** That is right. If you want the privilege of using the clearance system, then there are responsibilities and rights.

**Senator Kirby:** I wanted to be sure I understood this.

**Mr. Ritchie:** If you go back to the United Kingdom, the clearance system there is—

**Senator Kirby:** A powerful weapon.

**Mr. Ritchie:** Yes, and it is only recently that the City Bank has broken a 300-year tradition by getting the privilege of going into the clearance system.

**Senator Kirby:** Are there organizations that now use the Canadian Payments Association that do not come under the CDIC?

**Mr. Bell:** Absolutely. Credit unions and other smaller intermediaries have the benefits of the CPA today but clearly do not come under federal jurisdiction.

**Senator Kirby:** Is the CPA industry run or government run?

**Mr. Bell:** I believe it is one-third trust companies and one-third banks. The government appoints a chairman and I believe he has the final vote.

**Senator Kirby:** Would it require legislation to have a system which said that only firms which came under the insurance corporation would come under the CPA? Is that a legal issue or can it be solved by the industry itself in the self-regulated mode?

There is a Canadian Payments Association Act. It would have to come under some amendment.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** There have been several questions asked of you and other witnesses, usually by senators not from western Canada, concerning whether regional banks are viable. My question is: Are regional banks necessary if the nationl banks to their job?

**Mr. Ritchie:** I would think that the national banks are doing their job. But I do not think it is an and/or. If it is public

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Permettez-moi de préciser; ils y seraient assujettis non pas par suite d'une décision du gouvernement provincial, mais de leur propre chef.

**M. Ritchie:** Absolument.

**Le sénateur Kirby:** Par conséquent, un accord fédéral-provincial n'est pas nécessaire.

**M. Ritchie:** C'est une question de juridiction.

**Le sénateur Kirby:** Je le sais, mais y a-t-il que je ne comprends pas?

**M. Ritchie:** Absolument pas. C'est une incitation.

**Le sénateur Kirby:** Ce n'est pas une incitation pour les gouvernements, mais pour les établissements. Si leur autonomie peut être préservée tout en permettant la centralisation dont vous avez parlée . . .

**M. Ritchie:** C'est juste. Pour avoir le privilège d'utiliser le système de compensation, il y a des responsabilités et des droits à respecter.

**Le sénateur Kirby:** Je voulais être certain de bien comprendre.

**M. Ritchie:** Au Royaume-Uni, le système de compensation . . .

**Le sénateur Kirby:** . . . est une arme puissante.

**M. Ritchie:** Et ce n'est que récemment que la City Bank a rompu avec une tradition vieille de 300 ans en obtenant le privilège d'utiliser le système de compensation.

**Le sénateur Kirby:** Y a-t-il des organismes qui s'adressent actuellement à l'Association canadienne des paiements et qui ne sont pas visés par la Société d'assurance-dépôts du Canada?

**M. Bell:** Assurément. Les caisses de crédit et d'autres petits intermédiaires profitent des avantages de l'ACP et manifestement échappent à la juridiction fédérale.

**Le sénateur Kirby:** L'ACP est-elle administrée par les banques ou le gouvernement?

**M. Bell:** Je crois que pour un tiers, elle est administrée par des compagnies de fiducie et pour un autre tiers, par des banques. Le gouvernement nomme un président qui, je pense, a le dernier mot.

**Le sénateur Kirby:** Faudrait-il adopter une mesure législative pour instaurer un système selon lequel seules les entreprises qui relèvent de la Société d'assurance-dépôts pourraient relever de l'ACP? Cette question est-elle de nature juridique ou peut-elle être réglée par les établissements bancaires eux-mêmes?

La Loi sur l'Association canadienne des paiements existe. Il faudrait la modifier.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Plusieurs questions vous ont été posées à vous et à d'autres témoins, surtout de la part de sénateurs des régions autres que l'Ouest du Canada, au sujet de la viabilité des banques régionales. Les banques régionales sont nécessaires si les banques nationales font bien leur travail?

**M. Ritchie:** Je pense que les banques nationales font leur travail. Mais à mon avis, ce n'est pas une question de choix. Si

[*Text*]

policy, if it is felt that regional banks are important in this country, so long as they are well run, so long as they are fulfilling a mandate, I have no problem with it whatsoever. I do not think you can make that unequivocal statement that a regional bank should not exist.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I did not say that. I just wondered if they were necessary.

**Mr. Ritchie:** Unless they carve out a niche in that market, it is much more difficult to compete, as a regional bank, with the larger banks. But if they see a market there, are well managed, well capitalized, and watch their assets and liabilities, then probably there is a logical market for them.

**Mr. Bell:** Perhaps I could intervene. The senator from western Canada wondered whether we were doing a job in western Canada. I would think the principal manifestation of that should be the fact that, as a national bank, we are utilizing in western Canada, as a system, billions of dollars more than we have mobilized in the way of resources or savings in those territories. So clearly, as a national institution, we are able to do a job in western Canada that we would not be able to do if we were regional.

**Mr. Ritchie:** The whole rationale of the national banking system in this country is the ability to transfer resources across provincial lines. I think it is interesting to see what is happening. Very often we hear the argument that the unit-banking system in the United States is doing a better job than we are doing. But it is rather significant now that the unit-banking system is, for all intents and purposes, attempting, in not an efficient manner, to become a nationl banking system through the holding company approach.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** The question will have to be asked at some time, although perhaps not here: Did those banks get into difficulties because of their regionalism or because of their management?

**Mr. Ritchie:** I don't know. I believe that is an issue that has to be examined. It seems to me that one of them made the point that the first problem in March was their drilling loans in the United States, which would not suggest that it was a regional problem.

**Senator Olson:** Nor the fault of the National Energy Program.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I didn't say any of those things.

**Senator Olson:** The question I was going to ask has been answered, but not completely. At the bottom of page 5, in paragraph (d) you make it contingent "on a willingness to play ball". Are you referring to the provinces or the large trust companies or both?

**Mr. Ritchie:** We were making reference to the trust companies. Membership in the CDIC and the Canadian Payments Association is being in effect offered to them, to have them brought under federal legislation.

[*Traduction*]

c'est dans l'intérêt public, si l'on juge que les banques régionales sont importantes pour le pays, à condition qu'elles soient bien gérées et remplissent un mandat, elles ne me posent aucun problème. Je ne pense pas que l'on puisse s'opposer catégoriquement à l'existence des banques régionales.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Je me demande simplement si elles sont nécessaires.

**M. Ritchie:** A moins qu'elle réussisse à se tailler une place sur le marché, une banque régionale a beaucoup plus de difficulté à concurrencer une grande banque. Mais si elle perçoit qu'il y a un marché, si elle est bien gérée, si elle a de bons capitaux et surveille ses actifs et son passif, logiquement, il devrait y avoir une place pour elle.

**M. Bell:** J'aimerais intervenir. Le sénateur de l'Ouest du Canada se demande si nous jouons un rôle dans l'Ouest. A mon avis, la meilleure preuve en est qu'en tant que banque nationale, nous utilisons dans l'Ouest du pays des milliards de dollars de plus que ceux que nous mobilisons sous forme de ressources ou d'épargnes dans ces territoires. Il est donc clair, qu'en tant qu'institution nationale, notre banque est en mesure de jouer dans l'Ouest un rôle qu'elle ne pourrait pas jouer si elle était régionale.

**M. Ritchie:** Toute la raison d'être de notre système bancaire national tient à sa capacité de transférer des ressources d'une province à l'autre. Je pense qu'il est intéressant de voir ce qui se passe. Nous entendons très souvent dire que le système américain des banques sans succursale fonctionne mieux que le nôtre. Pourtant, il est intéressant de constater qu'actuellement ce système essaie, sans grand succès, de se nationaliser en établissant des sociétés de portefeuille financières.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Il faudra éventuellement se demander, mais peut-être pas ici, si ces banques se sont trouvées en difficulté parce qu'elles étaient régionales ou parce qu'elles étaient mal gérées?

**M. Ritchie:** Je ne sais pas. Je crois qu'il faudrait se pencher sur cette question. Il me semble qu'un de leurs représentants a fait remarquer que le premier problème qu'ils ont eu en mars était lié aux prêts de forage consentis aux États-Unis, ce qui laisserait supposer qu'il n'était pas régional.

**Le sénateur Olson:** Ni qu'il était attribuable au Programme énergétique national.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Je n'ai rien dit de pareil.

**Le sénateur Olson:** On a répondu en partie seulement à la question que j'allais poser. En haut de la page 8, au paragraphe d), vous en faites une condition essentielle de la «participation au nouveau système». Faites-vous référence aux provinces ou aux grandes sociétés de fiducie, ou aux deux?

**M. Ritchie:** Nous faisions référence aux grandes sociétés de fiducie. L'adhésion à la Société d'assurance-dépôts du Canada et à l'Association canadienne des paiements leur est offerte pour qu'elles soient régies par la loi fédérale.

[*Text*]

**Senator Olson:** That would require them to get a federal charter, if that is the right word. So they would have to go, through that organization, from provincial to federal. But you are not asking the provincial governments to make it a condition that some of these institutions that enter into this near-bank operation abide by the Bank Act?

**Mr. Ritchie:** If they do, they then come under the banking legislation. All we are saying is that if they want those privileges—

**Senator Olson:** You have answered the question. It is the institutions and not the provincial regulations.

**Mr. Ritchie:** That's right.

**The Chairman:** If there are no further questions, on behalf of the members of the committee I thank the witnesses for their testimony.

Honourable senators, it is a pleasure to welcome now the representatives of the Royal Bank of Canada, whose principal spokesman today is the Chairman and Chief Executive Officer, Mr. Rowland C. Frazee. With Mr. Frazee, honourable senators will recognize Mr. Allan R. Taylor, the President and Chief Operating Officer of the bank, who appeared before us last week in his capacity as the Chairman of the Canadian Bankers' Association and Mr. Alex Thomson, Deputy Chief Economist of the bank. Mr. Frazee has an opening statement, after which we will open the floor for questions, first on the Wyman report and then on the green paper. Mr. Frazee?

**Mr. Rowland R. C. Frazee, Chairman and Chief Executive Officer, Royal Bank of Canada:** Thank you very much, Mr. Chairman. It goes without saying that I am honoured, as are my colleagues, by your invitation to appear before this committee. The government's proposals for restructuring the Canadian financial services industry and the Wyman committee's recommendations for improving the deposit insurance system are, obviously, very important to us and to our industry. I greatly appreciate this opportunity to discuss our views on these matters with you.

Mr. Chairman, you have mentioned the people who appear with me at this end of the table, so I will not go through that exercise again, but I would emphasize that the views expressed by Mr. Taylor when he appeared before you last week in his capacity as the Chairman of the Canadian Bankers' Association are also shared by our bank. We fully support the Canadian Bankers' Association's final conclusions and recommendations.

My purpose today, and the purpose of the Royal Bank's separate submission to Parliament, is not to repeat the CBA brief, but is, rather, to emphasize several principles and issues that we regard as being particularly important for developing a sound and efficient financial system. My remarks will take only a few moments, after which I would be pleased to answer questions honourable senators might have.

[*Traduction*]

**Le sénateur Olson:** Elles devraient alors obtenir une charte fédérale, si c'est l'expression juste. Il faudrait qu'elles passent de l'autorité provinciale à l'autorité fédérale. Mais vous ne demandez pas aux gouvernements provinciaux d'obliger les quasi-banques à se soumettre à la Loi sur les banques?

**M. Ritchie:** Dans ce cas, elles sont régies par la législation bancaire. Nous disons tout simplement que si elles veulent ces privilèges . . .

**Le sénateur Olson:** Vous avez répondu à la question. Vous faites référence aux institutions et non aux règlements provinciaux.

**M. Ritchie:** C'est exact.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, au nom des membres du comité, je remercie les témoins de leur participation.

Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de la Banque royale du Canada dont le principal porte-parole aujourd'hui est le président directeur général, M. Rowland C. Frazee. Il est accompagné, comme vous le reconnaîtrez honorables sénateurs, par M. Allan R. Taylor, président et chef des opérations de la Banque, qui a comparu devant nous la semaine dernière en tant que président de l'Association des banquiers canadiens, ainsi que par M. Alex Thomson, économiste en chef adjoint de la Banque. J'invite M. Frazee à présenter sa déclaration préliminaire qui sera suivie d'une période de questions, d'abord sur le rapport Wyman, puis sur le Livre vert. Je cède la parole à M. Frazee.

**M. Rowland R. C. Frazee, président directeur général de la Banque royale du Canada:** Merci beaucoup, monsieur le président. Il va sans dire que je suis honoré, tout comme mes collègues, d'avoir été invité à venir témoigner devant votre comité. Les propositions gouvernementales en vue de la restructuration du secteur des services financiers canadiens et les recommandations du Comité Wyman touchant l'amélioration du système d'assurance-dépôts sont, évidemment, très importantes pour nous et pour notre industrie. Je suis très heureux de pouvoir discuter avec vous de notre point de vue sur le sujet.

Monsieur le président, comme vous avez déjà présenté ceux qui m'accompagnent ici aujourd'hui, je ne recommencerai pas, mais j'aimerais souligner que les opinions exprimées par M. Taylor, la semaine dernière, quand il est venu témoigner en tant que président de l'Association des banquiers canadiens, sont aussi les nôtres. Nous souscrivons entièrement aux conclusions et aux recommandations de l'Association.

Mon objectif aujourd'hui, et celui du mémoire présenté par la Banque royale au Parlement, n'est pas de reprendre la teneur du mémoire de l'Association des banquiers canadiens, mais plutôt de souligner plusieurs principes et questions que nous jugeons particulièrement importants dans l'élaboration d'un système financier solide et efficace. Mes observations ne prendront que quelques instants, après quoi je serai heureux de répondre aux questions que les honorables sénateurs voudront bien me poser.

[*Text*]

I will first deal with the Wyman report and then with the green paper.

Our deposit insurance system has suffered enormous financial losses over the past several years because of the failure of a number of financial institutions. These losses show clearly that we have gaps in our regulatory system and that there has been considerable confusion over the CDIC's responsibility to uninsured depositors. Obviously, there is a pressing need for a thorough review of our deposit insurance system.

As honourable senators know, the government has already indicated that it intends to make some early legislative changes in several important areas. However, much more remains to be done, and I would urge you to make this your most important priority.

In your deliberatons, I think it is particularly important to examine two issues. First, co-insurance arrangements should be given a more effective and prominent role. Secondly, self-regulation could be a major force for improving the soundness and stability of our financial system. I should add that, to date, self-regulation has received insufficient attention here in Canada. One way of facilitating self-regulation would be through a separate-pools approach within the CDIC. Once we have a sound deposit insurance system in place, we can turn to implementing other changes in the structure of the financial system. The government's green paper is a good start and there are some very good proposals in the paper. I agree fully with the principles or objectives set out by the government and I also think the financial holding company approach in principle makes a lot of sense. There are several areas, however, where I would like to express my disagreement.

First, I believe that a paramount objective of any change is to ensure that all Canadians have equal access to all available financial services. however, leaving out the chartered banks, which have 7,000 branches in 1,700 communities, means leaving out a large number of Canadians, namely, those living in smaller sized communities and rural areas served primarily by banks and those living in urban centres who prefer to deal with a bank.

To ensure that financial change brings benefits to all Canadians, not just those who happen to live close to or deal with other non-bank financial institutions, we urge you to bring banks into the proposals at the same time as other financial institututions.

A second disagreement I have with the green paper is that I do not think it ensures the highest possible level of competition. This objective could also be met by allowing banks to compete on a level playing field with other financial institutions.

Our submission documents the major benefits to Canadians in both the consumer credit and residential mortgage markets after banks were permitted to compete freely in them. In large part, this is because banks are efficient. Compared with banks in the United States, Canadian banks spend proportionally less in delivering financial services to the public and they earn a lower rate of return on assets. In other words, Canada has a

[*Traduction*]

Je m'attaquerai d'abord au Rapport Wyman, puis au Livre vert.

Notre système d'assurance-dépôts a subi d'énormes pertes financières au cours des dernières années à cause de la faillite de nombreuses institutions. Ces pertes indiquent clairement que notre système de réglementation comporte des lacunes et qu'il y a eu beaucoup de confusion au sujet de la responsabilité de la SADC envers les déposants non assurés. De toute évidence, il est urgent de revoir notre système d'assurance-dépôts.

Comme les honorables sénateurs le savent, le gouvernement a déjà indiqué qu'il avait l'intention d'apporter bientôt des modifications à la loi dans plusieurs domaines importants. Toutefois, il reste beaucoup à faire et je vous demande instamment d'accorder la priorité à cette tâche.

Je pense qu'il est particulièrement important que vos travaux portent sur deux questions. Premièrement, il faudrait conférer un rôle plus efficace et plus important aux modalités du partage des risques. Deuxièmement, l'auto-réglementation pourrait beaucoup contribuer à améliorer la solidité et la stabilité de notre système financier. Je dois ajouter que jusqu'à maintenant le Canada n'y a pas accordé l'attention voulue. On pourrait faciliter l'auto-réglementation en établissant divers groupes au sein de la SADC. Une fois que le système d'assurance-dépôts mis en place sera solide, nous pourrons effectuer d'autres modifications à la structure du système financier. Le Livre vert du gouvernement est un bon départ et il formule de très bonnes propositions. J'approuve entièrement les principes et les objectifs énoncés par le gouvernement et je pense aussi que le principe des sociétés de portefeuille financières est très raisonnable. Il y a plusieurs aspects, toutefois, au sujet desquels j'aimerais exprimer mon désaccord.

Premièrement, je crois que toute réforme doit viser avant tout à assurer à tous les Canadiens le même accès à tous les services financiers. Or, en excluant les banques à charte, qui possèdent 7 000 succursales dans 1 700 localités, on priverait de services de nombreux Canadiens, c'est-à-dire ceux qui vivent dans de petites localités ou dans des régions rurales desservies surtout par des banques ainsi que ceux qui habitent les centres urbains mais préfèrent faire affaire avec une banque.

Afin de s'assurer que la réforme financière est avantageuse pour tous les Canadiens, et pas seulement pour ceux qui vivent près d'une institution non bancaire ou font affaire avec elle, nous vous demandons instamment d'inclure les banques dans les propositions au même titre que les autres institutions financières.

Deuxièmement, contrairement au Livre vert, je ne pense pas que la réforme permettrait d'accroître au maximum la concurrence. On pourrait atteindre aussi cet objectif en autorisant les banques à concurrencer, sur le même terrain, les autres institutions financières.

Notre mémoire présente les principaux avantages dont ont pu bénéficier les Canadiens sur les marchés du crédit à la consommation ou des prêts hypothécaires une fois que les banques ont été autorisées à y participer. C'est en grande partie parce que les banques sont efficaces. Par rapport aux banques américaines, les banques canadiennes dépensent proportionnellement moins pour la prestation de services financiers à la population

[*Text*]

good and very competitive banking system. The nation should use this Canadian resource to the fullest in mapping out the future of our financial system.

The final and fundamentally important point I wish to make is the importance of establishing a financial structure that will lead to a sound and stable financial system as a whole. A stronger regulatory and deposit insurance system, while a necessary element, cannot do it all. We must also establish a financial system that removes as much as possible the potential for behaviour contrary to public interest.

To accomplish this, I strongly believe there is a need to move away from the present trends toward the mixing of financial and real activities and toward narrow ownership. I very much disagree with the green paper's encouragement of these trends because it will make abusive self-dealing exceedingly difficult to prevent.

I believe that the potential for abusive self-dealing is pervasive in narrowly-held institutions—particularly if there is an ownership link with an industrial affiliate. Past experience in Canada, the U.S. and elsewhwere leads me to this conclusion. Of course the government could choose to continue to permit narrow ownership. But in this case, I would believe these narrowly held institutions would have to be subject to strict rules and regulatory supervision in order to prevent abuse and to maintain the public's trust. However, such a regulatory burden should not be imposed on widely-held institutions. They have strong internal checks and balances that effectively prevent abusive self-dealing.

Even if strict rules and regulations were applied to narrowly-held institutions, I am not convinced that they would be fully effective. For this reason, I strongly urge this committee to recommend limitations on the ownership of financial institutions and restrictions against the mixing of real and financial activities. These measures should be phased in over time so as to ensure that they are not disruptive to existing financial institutions.

Thank you for your attention. I would be pleased to answer any questions you might have.

**The Chairman:** We shall deal first with the question of deposit insurance and the Wyman report.

**Senator Kirby:** Is the phrase "real business", as distinct from "financial business", a normal phrase, because some of us think that our dealings with the banks are very real. Is that common parlance?

**Mr. Frazee:** Perhaps it is economists' lingo. I do know that it refers to non-financial institutions.

**Senator Kirby:** It seems to me that the essence of your argument, both here and in the CBA brief is contained in your phrase "level playing field." What you are really saying is that the nature of insurance is such that everybody ought to be subject to the same rules which is largely the green paper side of your business. On the insurance side you are saying that what you would like is to have the premium you pay in some sense

[*Traduction*]

et obtiennent un taux de rentabilité moindre sur leurs actifs. Autrement dit, le Canada possède un système bancaire efficace et très concurrentiel. Notre pays devrait profiter au maximum de cette ressource canadienne pour tracer l'avenir de notre système financier.

La dernière remarque essentielle que j'aimerais faire sera pour souligner à quel point il est important d'établir une structure financière qui produira un système financier solide et stable. Un système de réglementation et d'assurance-dépôts plus ferme, même s'il est nécessaire, à lui seul permettra d'y parvenir. Il faut mettre en place un système financier qui empêche le plus possible d'agir à l'encontre de l'intérêt public.

Pour ce faire, je crois fermement qu'il faut inverser les tendances actuelles qui favorisent le mélange des activités financières et industrielles et restreignent la propriété. Je m'oppose fermement au Livre vert qui les encourage parce qu'il deviendra extrêmement difficile d'empêcher les abus de transactions intéressées.

J'estime que les risques sont grands à cet égard dans les institutions financières à structure participative de type fermé, surtout quand il existe un lien de propriété avec une filiale. L'expérience passée au Canada, aux États-Unis et ailleurs m'amène à tirer cette conclusion. Le gouvernement pourrait, bien entendu, décider d'autoriser la structure participative de type fermé. Mais dans ce cas, je crois que les institutions de ce genre devraient être assujetties à des règles rigides et à une supervision réglementaire pour prévenir les abus et conserver la confiance de la population. Toutefois, le fardeau de la réglementation ne devrait pas être imposé aux institutions à propriété diffuse, dotées des systèmes de contrepoids qui permettent de prévenir l'abus des transactions intéressées.

Et même si des règles et des règlements rigides étaient appliqués à ces institutions à participation fermée, je ne suis pas convaincu qu'ils seraient bien efficaces. C'est pourquoi, j'insiste auprès du comité pour qu'il recommande des limites à la propriété des institutions financières et des restrictions contre le mélange des activités industrielles et financières. Ces mesures devraient être introduites graduellement pour ne pas perturber les institutions financières actuelles.

Je vous remercie de votre attention. Je suis disposé à répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

**Le président:** Nous traiterons d'abord de la question de l'assurance-dépôts et du rapport Wyman.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce que l'expression «activité industrielle», par rapport à «activité financière» est d'usage courant?

**M. Frazee:** C'est peut-être du jargon d'économiste. Je sais qu'elle désigne les institutions non financières.

**Le sénateur Kirby:** Il me semble que l'essentiel de votre argument, tant le vôtre que celui énoncé dans le mémoire de l'Association des banquiers canadiens, tienne dans l'expression «sur le même terrain». Vous voulez dire que la nature de l'assurance est telle que tout le monde devrait être assujetti aux mêmes règles, ce qui correspond en gros à l'aspect de vos activités abordé par le Livre vert. Sur le plan de l'assurance, vous

[*Text*]

related to the risk you impose on the insurer. I gather that since you support the CBA position on desposit insurance, you are suggesting that the banks pay one premium rate and the trust companies pay another.

**Mr. Frazee:** As I understand the CBA position, everybody would pay the same rate but it would be by industry and based on experience. There would be rebates to those who have the best performance.

**Senator Kirby:** So if you pay the same rate and get a rebate, your net position is the same as if you had paid a different rate.

**Mr. Frazee:** Exactly.

**Senator Kirby:** I wonder whether it is possible to actually get any realistic assessment of the risk rate, given the lack of available statistics on the subject. I am bothered by the notion of risk orientation and I am bothered about the notion that would lump all the banks together and all the trust companies together. It seems to me that there may be other factors, such as size, which are more relevant in determining riskiness. Would you care to comment on that?

**Mr. Frazee:** The most important thing that occurs to us is that you could develop a degree of self-regulation. There is a certain amount of self-regulation in our industry at the present time, but there would be a strong compulsion to have even more.

**Senator Kirby:** "Self-regulation" is one of those phrases, like "free enterprise", which mean different things to different people. Would you explain to me how you see self-regulation working in your business?

**Mr. Frazee:** The best way to describe it is to mention examples. At the present time through the Canadian Bankers' Association there is a myriad of committees which sit on a variety of subjects. They help to establish standards that would be applicable to the banks. I can recall one example in which I was personally involved a number of years ago when I was actively involved in the CBA and held the same job Mr. Taylor has. We became concerned that our bank advertising practices were perhaps too aggressive. There were signals coming from the public, and so forth, that the business of having our branches filled with boats and cars and everything else was a hard-sell approach and perhaps not appropriate. There were other abuses that we would notice form time to time. We worked hard through the CBA to develop a code of ethics or standards—I forget what we called it—in the advertising business which the banks eventually adopted, and it saved Parliament the trouble of imposing such standards on the industry. It was a self-regulation.

That is the sort of thing that I have in mind. I have not worked out the details of what self-regulation could be imposed in terms of deposit insurance. But there is no doubt in my mind that if we had the pool approach we would take far

[*Traduction*]

aimeriez que la prime que vous payez soit en un certain sens liée aux risques que vous imposez à l'assureur. J'imagine qu'étant donné que vous appuyez la position de l'Association des banquiers canadiens au sujet de l'assurance-dépôts, vous suggérez aussi que les banques et les sociétés de fiducie ne paient pas le même taux de prime.

**M. Frazee:** Si je comprends bien la position de l'Association, toutes les institutions paieraient le même taux, selon leur secteur et leur expérience. Il y aurait des réductions pour ceux qui donnent le meilleur rendement.

**Le sénateur Kirby:** Si vous versez le même taux mais obtenez une réduction, vous en êtes au même point que si vous aviez versé un taux différent.

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Je me demande s'il est possible d'obtenir une évaluation réaliste du taux de risques, étant donné que nous avons peu de statistiques sur le sujet. Ce qui m'ennuie, c'est la notion de risque vers laquelle on s'oriente ainsi que l'idée de mettre dans le même sac toutes les banques et toutes les sociétés de fiducie. Il me semble qu'il peut y avoir d'autres facteurs, comme la taille des institutions, qui pourrait mieux servir à déterminer le risque. Avez-vous des observations là-dessus?

**M. Frazee:** Il est très important que nous puissions appliquer l'autoréglementation. Elle existe jusqu'à un certain point dans notre secteur, mais on voudrait qu'il y en ait plus.

**Le sénateur Kirby:** «L'autoréglementation» est une de ces expressions qui, comme «la libre entreprise», ne signifie pas la même chose pour tout le monde. Pourriez-vous m'expliquer comment elle devrait s'appliquer dans votre secteur?

**M. Frazee:** Pour bien vous l'expliquer, je citerai des exemples. A l'heure actuelle, par l'entremise de l'Association des banquiers canadiens, il y a une myriade de comités qui étudient différents sujets. Ils contribuent à fixer des normes applicables aux banques. Je me rappelle un cas auquel j'ai été mêlé personnellement il y a de nombreuses années quand j'étais un membre actif de l'association et que j'occupais le même poste que celui que M. Taylor occupe aujourd'hui. Nous avons commencé à penser avec inquiétude que les méthodes de publicité de nos banques étaient peut-être trop agressives. Des indices nous en étaient donnés entre autres par la clientèle qui nous faisait savoir que remplir nos succursales de bateaux, de voitures et de toutes sortes de choses était une méthode publicitaire peut-être peu indiquée. Il y avait d'autres abus dont nous prenions conscience de temps à autre. Nous avions travaillé dur, dans le cadre de l'ABC, à mettre au point pour la publicité un code d'éthique ou des normes, j'ai oublié le nom que nous lui avions donné; les banques l'ont par la suite adopté et cette initiative a évité au Parlement d'avoir à leur imposer ses normes. C'était de l'autoréglementation.

Voilà le genre de mesures que j'ai en tête. Je n'ai pas déterminé les modalités d'autoréglementation que l'on pourrait imposer dans le domaine de l'assurance-dépôts. Mais il ne fait aucun doute pour moi que si nous regroupions les institutions,

[*Text*]

more interest in what was going on in other banks, because it would be in the interest of all of us.

Recently, when Mr. Taylor appeared before either a House of Commons committee or a Senate committee, he made the statement that it would seem ironic that he was more concerned about the failure of a small trust company than the head of one of the trust companies, but that would be because we pick up a higher share of the cost.

**Senator Kirby:** The largest trust companies are reasonably comparable in size to some of the medium-sized banks. So why does it follow that the president of say a medium sized bank—

**Mr. Frazee:** Because we pay a higher proportion of the premium.

**Senator Kirby:** That is because of what happens to be labelled a trust company and what happens to be labelled a bank?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Kirby:** What would happen if you took in the larger trust companies and created a new amalgam. The larger trust companies are essentially operating as banks—and all the banks have made this point in their briefs—so why don't we recognize reality and treat these large trust companies and banks as "banks" or "bank-trust companies," or some such hyphenated phrase? Would that solve the problem, in the sense that you would then be dealing with the issue on the basis of size rather than on the basis of a phoney historical distinction of what a trust company does?

**Mr. Frazee:** No, I think the whole principle of insurance is that it is shared just like group insurance. You are going to have some casualties but you have enough people paying premiums that it is not too much of a burden. If I am following you correctly, senator, if you were to say that the groupings would be by size and based on experience, then the large premiums would go down and you probably would not have enough money in the pot for the smaller ones to protect you because, let's face it, in this country and in others, although it is not unheard of, it is pretty rare for a large financial institution to fail; but it does happen to the smaller ones. In the banking industry we now accept—we did not always—the principle that we have to share in the cost of the protection of the public where there are smaller institutions that can fail.

**Senator Kirby:** I think you missed my point. My point was that you said that the reason bankers would worry about small trust companies more than large trust companies would worry about small trust companies is that there is a grouping called trust companies and there is a grouping called banks. What I said was, if that is the problem, why do we not take the large trust companies and give them some other label, for instance, Category "A", and also take the banks and forget about the phoney label, "Trust Company and Banks", but say, "Large Financial Institutions". We would then treat all of those the same, recognizing that the trust companies are effectively in the banking business.

[*Traduction*]

nous nous intéresserions davantage aux activités des autres banques, parce que ce serait dans l'intérêt de tous.

Récemment, quand M. Taylor a comparu devant un comité de la Chambre des communes ou du Sénat, il a déclaré qu'il pouvait paraître ironique qu'il soit plus inquiet de la faillite d'une petite société de fiducie que d'une des grandes sociétés, mais c'est parce que nous avons à assumer une part plus grande du coût.

**Le sénateur Kirby:** Les grandes compagnies de fiducie se comparent raisonnablement à des banques de taille moyenne. Donc pourquoi en s'ensuit-il que le président d'une banque de taille moyenne . . .

**M. Frazee:** Parce que nous versons une proportion plus grande de la prime.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce ce parce qu'une institution s'intitule société de fiducie et une autre banque?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Que se passerait-il si on créait un nouvel amalgame avec les grandes sociétés de fiducie? Elles fonctionnent essentiellement comme des banques, et toutes les banques l'ont souligné dans leur mémoire, alors pourquoi ne pas reconnaître la réalité et les appeler «sociétés de fiducie offrant des services bancaires» ou toute autre expression composée? Cela résoudrait-il le problème, dans la mesure où vous traiteriez alors la question sur la base de l'importance plutôt qu'en fonction d'une distinction historique factice de ce que fait une société de fiducie?

**M. Frazee:** Non, je crois que l'assurance repose sur le principe du partage tout comme l'assurance-groupe. Il y a des pertes, mais il y a suffisamment de personnes pour payer les primes pour que ce ne soit pas un fardeau trop lourd. Si je vous suis bien, sénateur, si vous disiez que les groupes seraient formés selon leur importance et leur expérience, en ce cas les fortes primes baisseraient et il n'y aurait probablement pas suffisamment d'argent dans la caisse pour que les plus petits puissent vous protéger car, franchement, dans ce pays et ailleurs il est plutôt rare, bien que cela se soit déjà produit, qu'une institution financière importante déclare faillite; mais cela se produit chez les plus petites institutions. Dans l'industrie bancaire, nous acceptons maintenant, ce que nous n'avons pas toujours fait, le principe du partage des coûts de protection du public lorsqu'il y a de plus petites institutions qui risquent de faire faillite.

**Le sénateur Kirby:** Je pense que vous ne m'avez pas bien compris. Je voulais dire que, d'après vous, la raison pour laquelle les banquiers se préoccuperaient des petites sociétés de fiducie plus que les grandes ne se préoccuperaient des petites, c'est qu'il y a un groupe appelé sociétés de fiducie et un autre appelé banques. Ce que je disais, c'est que si le problème est là, pourquoi ne pas désigner autrement les grandes sociétés de fiducie, en les appelant par exemple «catégorie A» et prendre aussi les banques et oublier la fausse désignation de «sociétés de fiducie» et de «banque» pour ne les appeler que «grandes institutions financières». On pourrait alors les traiter toutes de la

[*Text*]

**Mr. Frazee:** That is what it does now. We are all lumped together in one pot and we pay proportionately to our deposits.

**Senator Kirby:** Do trust companies pay the same proportion that the banks pay?

**Mr. Frazee:** To the banks deposits. The reason that I made the point was that—

**Senator Kirby:** I did not understand your comment.

**Mr. Frazee:** You pay at a certain rate against your deposits which are insured and if we have—

**Senator Kirby:** Regardless of whether you are a bank or a trust company?

**Mr. Frazee:** Correct. It is the same for everybody. Therefore, the Royal Bank would pay the highest premium in this country because we have the largest deposits and the premiums. If they were related to losses and went up, we would pay more. Therefore, if a small trust company failed, a large trust company would pay part of it. Perhaps I should let Mr. Taylor answer this question, because he said it, but, theoretically, if a small trust company fails we pay more of that loss than the large trust company. Therefore, he is going to worry more about it than the large trust company.

**Senator Kirby:** I understood the distinction was not size but was the fact that you were a bank and the other was a trust company.

**Mr. Taylor:** Perhaps I could add something that would help clarify. What you are talking about is our proposal that there be a difference in these pools of banks and trust companies and, therefore, some self-regulation. Perhaps I can help put this matter into perspective. As President of the Royal Bank I worry about a small trust company failing perhaps more than the president of the largest trust company does, because our numbers would be about 20 per cent of CDIC at the present time based on the deposit base. We look after 20 per cent of the premiums. We just had a loss of significant proportions in CDIC—and this is without CCB and Northland—so, without looking at the trust companies of Ontario and Alberta or at the deficit that resulted in a $1.2 billion loss, if you just divide it up on the basis of the premium arrangement we have in effect today, one institution—ours—would be paying something like 20 per cent of the cost of that. Does that make sense?

**Senator Kirby:** I understand it, except that, if a small bank fails, you are going to pay under your scheme a lot more than 20 per cent, presumably, at that stage of the game.

**Mr. Taylor:** Under the new scheme—

**Senator Kirby:** I am talking about under the new scheme.

**Mr. Taylor:** —because you would not get a rebate. If you had some bank failures the bank pool would not get the rebate

[*Traduction*]

même façon, compte tenu du fait que les sociétés de fiducie pratiquent en fait des opérations bancaires.

**M. Frazee:** C'est le cas actuellement. Nous sommes tous logés à la même enseigne et nous contribuons proportionnellement à nos dépôts.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce que les sociétés de fiducie paient la même part que les banques?

**M. Frazee:** Aux dépôts bancaires. La raison pour laquelle j'ai fait valoir ce point . . .

**Le sénateur Kirby:** Je n'ai pas compris votre observation.

**M. Frazee:** Vous payez un certain taux, sur vos dépôts qui sont assurés et si . . .

**Le sénateur Kirby:** Peu importe que ce soit une banque ou une société de fiducie?

**M. Frazee:** C'est exact. Tout le monde est traité de la même façon. Par conséquent, la Banque royale paierait la prime la plus élevée du pays parce que nous avons les dépôts et les primes les plus importants. Si les primes étaient fonction des pertes et qu'elles puissent augmenter, nous paierions davantage. Si donc une petite société de fiducie faisait faillite, une grande société de fiducie devrait supporter une partie des coûts. Je devrais peut-être laisser M. Taylor répondre à cette question car c'est lui qui a dit cela, mais, théoriquement, si une petite société de fiducie fait faillite, nous payons une part plus grande des pertes qu'une grande société de fiducie. Par conséquent, elle s'inquiétera davantage qu'une grande société.

**Le sénateur Kirby:** J'avais compris que la distinction ne tenait pas à la taille, mais au fait que vous êtes une banque et l'autre une société de fiducie.

**M. Taylor:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose pour clarifier la question. Vous parlez de notre proposition d'établir une différence entre ces groupes de banques et de sociétés de fiducie et, par conséquent, de créer une forme quelconque d'auto-réglementation. Je peux peut-être vous aider à mettre la question sous son vrai jour. En tant que président de la Banque royale, je m'inquiète peut-être plus de la faillite d'une petite société de fiducie que ne le ferait le président d'une grande société de fiducie, car notre part serait d'environ 20 p. 100 de la société d'assurance-dépôts du Canada à l'heure actuelle, d'après la base de dépôts. Nous supportons 20 p. 100 des primes. Nous venons tout juste d'accuser une perte importante dans la Société d'assurance-dépôts du Canada, sans parler de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, de sorte que sans tenir compte des sociétés de fiducie de l'Ontario et de l'Alberta ni du déficit qui a entraîné une perte de 1,2 milliard de dollars, si vous divisez simplement ce chiffre sur la base de l'accord actuel sur les primes, une seule institution, la nôtre, paierait quelque 20 p. 100 des coûts. Est-ce raisonnable?

**Le sénateur Kirby:** Je comprends cela, sauf que, si une petite banque fait faillite, vous devrez probablement payer, conformément à votre régime, beaucoup plus de 20 p. 100

**M. Taylor:** En vertu du nouveau régime . . .

**Le sénateur Kirby:** Je parle du nouveau régime.

**M. Taylor:** . . . parce que vous n'obtiendriez pas de réduction. Si des banques déclaraient faillite, le groupe des banques

[*Text*]

then for some period to put things into balance for the losses that have been claimed against the total.

**Senator Kirby:** Not getting a rebate is equivalent to paying more.

**Mr. Frazee:** But you start up with everybody paying at the same rate and then the incentive is to ensure that you do not have failures in your group.

**Senator Kirby:** I have never seen the difference between paying $100 and getting a tax rebate of $10 versus only paying $90 in the first place. I always felt I was in the same position in either case, but you seem to find the rebate notion much better than a lower premium even though the bottom line is the same.

**Mr. Taylor:** It is the same, but I would clarify that, Mr. Chairman, by saying that it is difficult, in our view, to establish premiums based on risk assessment. We do not think, and the FBIC in the United States at this point in time does not think, that you can establish a system which would adequately set up premiums to reflect the different risks that exist, whether you are in the bank pool or the trust company pool or any other grouping by industry or individual institutions. That is a very difficult thing to do. We are saying we should move to the principle that is well established in insurance in any event, namely, premium rebate based on claim; so there is a difference. The end result is the same, but I am saying to you that it is difficult to establish the 10 per cent reduced premium you might pay based on risk, but it is not difficult at all to give a 10 per cent rebate.

**Senator Kirby:** Then explain to me why you think it is important to distinguish between pools? Your same principle could apply to a single pool containing all trust companies and all banks.

**Mr. Taylor:** Except that, if you try then to have one set of standards that will apply to all deposit-taking institutions, you are building this mammoth regulatory body that we think would have some difficulties in implementing their particular laws, regulations and guidelines. We are saying: Leave the regulators as they are, looking after their particular industries, we will still have an Inspector General of Banks, albeit with more power; we will have tougher regulations and certainly better supervision. You will have your Superintendent of Insurance, or equivalent for the trust companies. You will have something for your credit unions, whether you bring them into this scheme or leave them in their own insurance scheme as it is now. Keep the pools and the regulators separate so that the pools work around the regulators. That is how you are going to enforce the regulators working closely with the instutitions when they start to get into trouble.

You will recall when I was before this committee previously for the CBA we talked about the importance of understanding what must be done between the point at which you admit an institution into an insurance scheme and the time when somebody blows the whistle and says, "There is no more insurance

[*Traduction*]

n'obtiendrait pas de réduction pendant quelque temps, afin de rééquilibrer la situation résultant des pertes déduites du total.

**Le sénateur Kirby:** Ne pas obtenir de réduction des primes équivaut à payer davantage.

**M. Frazee:** Mais au départ, chacun paie le même taux et il s'agit ensuite de s'assurer qu'il n'y ait pas de faillite dans le groupe.

**Le sénateur Kirby:** Je ne vois pas quelle différence il y a entre payer 100 dollars et obtenir une réduction de 10 dollars et payer seulement au départ 90 dollars. J'ai toujours cru que cela revenait au même, mais vous semblez considérer qu'une réduction de prime est beaucoup plus intéressante qu'une prime moins élevée, bien que le résultat soit le même.

**M. Taylor:** C'est la même chose, mais je voudrais préciser, monsieur le président, qu'il est très difficile, selon nous, d'établir des primes en se basant sur une évaluation du risque. A l'heure actuelle, nous ne croyons pas, et le FBIC aux États-Unis ne croit pas non plus, qu'il soit possible d'établir un système permettant de fixer des primes en fonction des différences de risques, que ce soit dans le groupe des banques ou dans celui des sociétés fiduciaires ou dans tout autre groupe d'industries ou d'institutions. C'est très difficile. Nous préconisons l'adoption du principe, de toute façon déjà bien établi en assurance, de la réduction de prime basée sur la demande d'indemnité; il y a donc une différence. Le résultat final est le même, mais ce que je dis, c'est qu'il est difficile de réduire une prime de 10 p. 100 en se basant sur les risques, mais qu'il est facile d'accorder une réduction de 10 p. 100.

**Le sénateur Kirby:** Expliquez-moi alors pourquoi vous estimez qu'il est important d'établir une distinction entre les groupes? Le même principe pourrait s'appliquer à un groupe unique qui réunirait toutes les sociétés de fiducie et toutes les banques.

**M. Taylor:** Sauf qu'en voulant établir un ensemble de normes qui s'appliqueraient à toutes les institutions de dépôts, vous créeriez un organisme de réglementation démesuré qui aurait des difficultés à faire appliquer les lois, les règlements et les lignes directrices qui lui seraient propres. Nous recommandons de laisser les autorités réglementaires s'occuper de leurs industries. Nous aurons toujours un inspecteur général des banques, quoique investi de pouvoirs plus étendus; les règlements seront plus rigoureux et la surveillance plus serrée. Il y aura un surintendant des assurances, ou l'équivalent pour les sociétés de fiducie. Il y aura aussi quelque chose pour les caisses de crédit, qu'elles adhèrent à ce régime ou qu'elles conservent leur régime d'assurance actuel. Nous recommandons de tenir séparés les groupes et les autorités réglementaires de façon que les premiers puissent travailler auprès des secondes. C'est ainsi qu'on forcera ces derniers à travailler en étroite collaboration avec l'institution lorsque des difficultés surviendront.

Vous vous rappellerez que lorsque j'ai comparu devant ce comité au sujet de la Banque commerciale du Canada, nous avions dit qu'il est important de comprendre ce qu'il faut faire entre le moment où une institution est admise dans un régime d'assurance et celui où on l'oblige à s'en retirer parce qu'elle a

[*Text*]

for you, because you have failed." Surely, the most important thing we should be looking at is all those steps that take place in between and how you police them. We say: Do not build a big regulatory authority that has to do all of that for all institutions.

**The Chairman:** I think Senator Anderson has a supplementary question.

**Senator Anderson:** If you had a credit coming and something intervened and there was nothing in the fund, would it be carried forward as a credit? In other words, if you had a rebate coming and then the fund disappeared before you got that rebate, which could happen, would your rebate be carried forward as a credit?

**Mr. Taylor:** Of course, you would have to wait for it. That would be a good justification for increasing the premiums across the board. The rebates are what adjust the different payments according to the different risks.

**Senator Anderson:** I just wondered if it would be carried forward.

**Mr. Taylor:** Yes, it would.

**Senator Olson:** Just along the same line, I noted what you said about the separate pools in the discussions that are going on here. However, some people advocate a rebate based on experience. That might apply to individual institutions and not only to pools or categories. Do you think that this can work at all for individual institutions?

**Mr. Frazee:** No, because an individual institution, when it makes a claim on the insurance fund, is finished.

**Senator Olson:** In other words, when you are gone, you are gone?

**Mr. Frazee:** Yes, senator, when you are gone, you are gone.

**Senator Olson:** That, then, clears that aspect up, as far as I am concerned, because I could not see how it could work otherwise.

The other question I wanted to ask is with respect to the point that you made—a point that was also made by the CBA—about a higher degree of, or perhaps different functions in what you have referred to as self-regulation. You say that some of it is being done now, and we accept that; that has previously been pointed out. Do you think that this self-regulation requires some structure for it to be set up in the legislation? Certainly, I can see that it would be needed for the separate pools; that would be one of the rules. However, is there any reason why you could not do a lot more of that now, or are you prevented from exchanging information?

**Mr. Frazee:** There are certain things on which we cannot exchange certain amount of it that goes on within the existing law, but to me it is the incentive of the rebate under the pooled plan that will give encouragement to self-regulation.

[*Traduction*]

fait faillite. Assurément, la chose la plus importante dont nous devons tenir compte, ce sont toutes les étapes intermédiaires et la façon de les réglementer. A notre avis, il ne faut pas établir d'autorité réglementaire unique responsable de toutes les institutions.

**Le président:** Je crois que le sénateur Anderson a une question supplémentaire.

**Le sénateur Anderson:** Si vous aviez un crédit qui doive être porté à votre compte et qu'en raison d'un événement quelconque la caisse soit à sec, est-ce que le crédit serait reporté comme tel? En d'autres termes, si vous aviez une remise à toucher et que la caisse disparaisse avant que vous ne la touchiez, ce qui serait possible, est-ce que votre remise serait reportée sous forme de crédit?

**M. Taylor:** Bien entendu, il vous faudrait l'attendre. Ce serait une très bonne excuse pour accroître toutes les primes. Les remises sont ce qui permet d'ajuster les divers paiements en fonction des risques.

**Le sénateur Anderson:** Je me demandais si la remise serait reportée.

**M. Taylor:** Oui, elle le serait.

**Le sénateur Olson:** Dans la même perspective, j'ai pris note de ce que vous disiez au sujet des divers groupes dans les discussions en cours. Toutefois, certains préconisent une remise basée sur l'expérience. Cela pourrait s'appliquer individuellement aux institutions et pas seulement aux groupes ou aux catégories. Croyez-vous que ce soit possible dans le cas de chaque institution?

**M. Frazee:** Non, car lorsqu'une institution fait une demande d'indemnités à la caisse d'assurance, c'est qu'elle est déjà en faillite.

**Le sénateur Olson:** Autrement dit, lorsque vous n'existez plus, vous n'existez plus?

**M. Frazee:** Oui, sénateur, quand on n'existe plus, on n'existe plus.

**Le sénateur Olson:** Voilà qui éclaircit la question en ce qui me concerne; je ne pouvais pas comprendre comment cela pouvait fonctionner autrement.

Mon autre question concerne le point que vous avez fait valoir, et qu'a aussi avancé la Banque commerciale du Canada, en proposant un degré plus poussé de ce que vous avez appelé l'autoréglementation ou peut-être des fonctions différentes. Vous dites que cela se fait déjà en partie et nous l'acceptons; on l'a déjà dit. Croyez-vous que cette autoréglementation devrait être structurée pour pouvoir être intégrée à la loi? Ce serait certainement nécessaire dans le cas des groupes distincts, ce serait l'une des règles. Toutefois, y a-t-il une raison pour laquelle vous ne pouvez pas aller encore beaucoup plus loin, ou est-ce qu'on vous empêche d'échanger des informations?

**M. Frazee:** Il existe certaines choses au sujet desquelles nous ne pouvons pas échanger d'information, pour des raisons de concurrence ou pour des raisons légales. Il existe déjà, jusqu'à un certain point, une forme d'autoréglementation dans le cadre

[*Text*]

**Senator Olson:** I understand that. Could we have your views on how far you can go with respect to this matter of exchanging information? It was explained here earlier today that, if it became public, it would really blow thewhistle on an institution and there would be legal problems involved. Yet that is the early warning system. In other words, banks, financial institutions and perhaps other companies, we have been told, are the first ones to realize that one of their institutions is in difficulty, because they see loans making a move. When higher rates are offered publicly, then everyone knows, but it may be that there are some loans that are being moved out of and into these institutions that would be an even earlier warning to get at these things sooner.

**Mr. Frazee:** I would like to go back to the first part about exchanging information. Over the years, I have sat on a great many bankers' committees, and they are pretty sticky about giving out information. I, for one, have never been able to get very much information. What I am thinking of with respect to self-regulation is more in terms of setting standards, processes and procedures, and exchanging information on inspection processes and that sort of thing than on any exchange of information that would be in any way a breach of confidence of customer relationships. That is an absolute no-no. Therefore, I don't think there would be a problem in the way I think of it.

In terms of our observation of other banks taking accounts at rates we might not give, this does happen and it happens with the large banks. It is a competitive world out there and occasionally banks, for reasons of their own, will take an account from us. They may do that partly by shading a rate or in a variety of other ways, such as the structure of a loan and so forth. However, if we saw, on a regular basis, a bank taking loans from us at rates that we considered to be lower than we would offer, and rates at which they would have some difficulty in obtaining proper margins than perhaps we would start to wonder about that particular bank. Is that what you are talking about, senator?

**Senator Olson:** I think "exchange of information" was the wrong term. I should have said providing information to a council or something else that would have some self-regulatory power.

**Mr. Frazee:** No, I do not think, personally, that that is the area where self-regulation would work. I think that is an area where the regulatory authorities, through the inspection process, should be alert to those sorts of problems. It would take quite a long time for any one bank to establish an opinion that another bank was making bad loans, or making loans at below profitable margins. Even if you did observe that, there is a limit to what you could do under the present system.

I think that is a job for the regulators. I am thinking of the standards. If a new bank came to us—and this has happened—and said, "Can we examine your inspection procedure manual?", we would let them do that, and we have done it, if I

[*Traduction*]

législatif actuel, mais selon moi, c'est la remise prévue dans le plan de groupe qui y incitera.

**Le sénateur Olson:** Je comprends. Pourriez-vous nous dire jusqu'où vous pouvez aller pour ce qui est de l'échange de renseignements? On nous a expliqué aujourd'hui que si ceux-ci étaient rendus publics, ce serait donner l'alerte à l'égard d'une institution et que des problèmes juridiques surgiraient. Il s'agit cependant d'un système de pré-alerte. En d'autres termes, les banques, les institutions et peut-être d'autres sociétés sont, d'après ce qu'on nous a dit, les premières à s'apercevoir que l'une des leurs est en difficulté parce qu'elles observent des mouvements de prêts. Lorsque des taux d'intérêt plus élevés sont offerts publiquement, chacun sait alors ce qui se passe, mais il se peut que certains prêts soient retirés et replacés dans ces institutions; on serait alors averti encore plus tôt de l'urgence qu'il y a à agir.

**M. Frazee:** J'aimerais revenir à la première partie, au sujet de l'échange d'informations. Au cours des années, j'ai siégé à de nombreux comités de banquiers et ils répugnent tous à en divulguer. Pour ma part, je n'ai jamais pu en obtenir beaucoup. En ce qui concerne l'autoréglementation, je songe davantage à l'établissement de normes, de procédés et de méthodes, et à l'échange d'information sur les moyens d'inspection, etc., qu'à l'échange de renseignements qui pourrait en quelque sorte violer le caractère confidentiel des rapports avec le client. Dans ce cas, c'est une fin de non-recevoir absolue. Par conséquent, je ne crois pas que ma conception des choses poserait un problème.

Pour ce qui est du fait que d'autres banques acceptent d'ouvrir des comptes à des taux que nous n'offririons pas, cela se produit et dans les grandes banques. C'est un milieu très concurrentiel et il arrive que des banques, pour des motifs qui leur sont propres, ouvrent un compte chez nous. Elles peuvent le faire en partie en masquant un taux, ou de diverses autres façons, comme par exemple, en structurant un prêt, etc. Toutefois, si nous constations qu'une banque nous emprunte régulièrement à des taux inférieurs à ceux que nous pourrions offrir, et à des taux qui ne lui permettraient guère d'obtenir une marge de profit adéquate, nous commencerions sans doute à nous poser des questions à son sujet. Est-ce cela que vous vouliez savoir, sénateur?

**Le sénateur Olson:** Je crois que l'expression «échange d'informations» était mal choisie. J'aurais dû dire fournir des renseignements à un conseil ou à une autre entité ayant un certain pouvoir d'autoréglementation.

**M. Frazee:** Personnellement, je ne crois pas que l'autoréglementation fonctionnerait dans ce cas. C'est un domaine où les autorités réglementaires, par le biais de l'inspection, doivent demeurer à l'affût de problèmes de ce genre. Il faudrait passablement de temps à une banque pour s'apercevoir qu'une autre banque fait de mauvais prêts ou qu'elle le fait au-dessous de la marge de rentabilité. Même si on le constatait, il y a une limite quant aux recours qu'offre le système actuel.

Je crois que c'est la responsabilité des régulateurs. Je pense aux normes. Si une nouvelle banque s'adressait à nous, et cela s'est déjà produit, pour nous demander la permission d'examiner notre manuel d'inspection, nous le lui permettrions et,

[*Text*]

can remember correctly, going back quite a few years. Mr. Taylor has just confirmed that we did. We would do that, because we would want to help them and because we believe that we have developed over 115 years, a careful and prudent inspection system and, in that way, can be helpful to smaller banks.

Whether they implement those inspection procedures or equally effective ones is, in my view, the job of the regulatory authority. Whether that ends up as the Inspector General or the outside auditors or a combination of both is a matter now under study. That is also the sort of thing that, in our bank, is looked at very carefully by the outside auditors and by the Inspector General. Probably the person they question more extensively in their review of our operations is our internal chief inspector on his procedures. From that, they determine whether they can put the kind of reliance on our internal procedures that they need to.

**Senator Olson:** Perhaps that leads us to the next obvious question: Should you have a higher degree of obligation to provide this information to the Inspector General or to the CDIC, if you see these things happening?

**Mr. Frazee:** Our position is that that is pretty obvious these days from the failures that have taken place. I say "obvious"; perhaps that is too strong a word, but it would seem that the regulatory process should receive a very careful examination. I understand it is about to receive that under Justice Estey in terms of what has happened, so it would be premature of me to make a judgment on that. However, the Inspector General has fairly wide powers to examine the processes and procedures in an institution.

**Senator Olson:** Except for the problem that the decision was based on the *best information* that was available at the time, and yet we find later on that there were some indications earlier than that date that that particular institution was doing things that would lead one to believe that it was getting shaky.

**Mr. Frazee:** I don't think I can comment on that. I am not quite sure of the reference. I would point out that in the United States this year there will probably be 100 bank failures, every one of them smaller than the CCB. While the U. S. has a very extensive examining system, with the bank examiners coming out of the Comptroller of the Currency Department, that system did not prevent 100 banks failing in the United States this year.

The investigation that will now be carried out should throw some light on whether there should have been a better early warning system in place, or whether it was just the nature of the economic conditions in that region, or a combination of factors. It would be improper of me to try to cast judgment in that respect.

**Senator Olson:** I appreciate that, Mr. Frazee, and that is why I ask these questions. I am convinced from the answers I have received to date that it is not only what a auditor might find but as well the quality of the assets that the auditor does not look at. It is in that area that institutions in the same busi-

[*Traduction*]

autant que je puisse me rappeler, nous l'avons déjà fait. M. Taylor vient de me confirmer que nous l'avons déjà fait. Nous le ferions pour lui venir en aide et parce que nous estimons qu'en 115 ans d'existence, nous avons mis au point un système d'inspections très prudent et sûr qui peut être utile aux banques de moindre importance.

Qu'elles appliquent ces méthodes d'inspection ou d'autres méthodes aussi efficaces, c'est, à mon avis, l'affaire des autorités réglementaires, qu'il s'agisse du bureau de l'inspecteur général, de vérificateurs de l'extérieur ou d'une combinaison des deux. Cette question est actuellement à l'étude. C'est également le genre de choses que les vérificateurs de l'extérieur et l'inspecteur général surveillent de près dans notre banque. La personne qu'ils interrogent le plus en examinant nos opérations est sans doute notre inspecteur en chef interne, au sujet de ses méthodes. C'est ce qui leur permet de déterminer s'ils peuvent accorder la confiance voulue à nos méthodes internes.

**Le sénateur Olson:** Peut-être sommes-nous amenés à poser la question suivante, qui va de soi: devriez-vous être plus formellement obligés de fournir ces informations à l'inspecteur général ou à la SCAD au cas où vous seriez témoin de ce genre de choses?

**M. Frazee:** Nous estimons que c'est assez évident, à en juger par les récents événements. Le mot «évident» est peut-être trop fort, mais j'estime que la réglementation devrait faire l'objet d'un examen minutieux. Je crois savoir que le juge Estey s'apprête à le faire afin de déterminer ce qui s'est produit; il serait donc prématuré de ma part de porter un jugement à ce sujet. Toutefois, l'inspecteur général dispose de pouvoirs suffisamment étendus pour examiner les méthodes et procédés appliqués par une institution.

**Le sénateur Olson:** Avec cette réserve que la décision a été basée sur les meilleures informations disponibles alors; or, nous constatons maintenant qu'il existait antérieurement des indices comme quoi cette institution faisait des choses qui montraient qu'elle éprouvait des difficultés.

**M. Frazee:** Je ne crois pas pouvoir faire des remarques à ce sujet. Je ne suis pas sûr de la référence. Je signalerai qu'aux États-Unis cette année, il y aura probablement une centaine de faillites bancaires, toutes de moindre importance que celles de la Banque commerciale du Canada. Bien que les États-Unis soient dotés d'un système d'inspection très poussé et que les inspecteurs des banques viennent des services du contrôleur du Currency Department, ce système n'a pas empêché une centaine de banques de déclarer faillite aux États-Unis cette année.

L'enquête qui a été instituée devrait nous révéler si des mesures de prévention auraient dû être prises ou si la faillite est simplement attribuable à la situation économique qui règne dans cette région ou à une combinaison de facteurs. Je ne m'estime pas placé pour en juger.

**Le sénateur Olson:** Je comprends, monsieur Frazee, et c'est pour cela que je vous pose ces questions. Je suis convaincu, d'après les réponses que j'ai obtenues jusqu'ici, qu'il ne faut pas tenir compte uniquement de ce que le vérificateur pourrait découvrir, mais aussi de la qualité des actifs dont celui-ci ne

[*Text*]

ness may be able to identify problems earlier. I am speaking now in terms of the quality of assets held.

Do I take it you do not wish to comment on whether or not that should be part and parcel of the regulatory system?

**Mr. Frazee:** We have said in our brief that the priority should be the resolution of the massive problems of the Canada Deposit Insurance Corporation and a thorough examination of the regulatory system, with such amendments as are necessary put in place. Those should be the top priorities of the government in terms of the total restructuring of the financial services industry.

In answer to your question, we suspect that the Inspector General's department could have more authority and more responsibility for a variety of things, including perhaps those things that you have mentioned, and if additional manpower is needed—and it probably is—that should be provided. But we have not ourselves carried out an extensive study of the regulatory system so as to come up with more specific recommendations.

I do not know what the CBA is doing in that respect. Mr. Taylor may want to comment.

**Mr. Taylor:** We have not gotten down to putting specifics on paper. We have had conversations within the CBA, but we have not been able to prepare a list in terms of what we feel should be included in the new world of regulation/supervision. But that certainly can be done.

I think what I am hearing you say, Senator Olson, is that there may be something in the self-regulatory role that could work to aid the regulator in doing his work, from the things we have identified. I would have to say that, yes, there is going to be more of that kind of identification of problems that would arise from what the individual banks or deposit-taking institutions would be seeing and acting upon.

If there were in place a rebate program, there would be more reason for doing that. Today there are certainly red flags raised by individual banks if something very untoward is seen in the marketplace. But you have to understand that, insofar as the extending of credit is concerned, it is a highly judgmental thing. It is difficult for any bank to comment on what another bank may be doing. You would not find that happening.

**Senator Olson:** Is there any way by which we can get the really valuable information volunteered in the early stages, with protection, legally and otherwise, for the party blowing the whistle on another? We need to find some way, whether in the legislation or otherwise, to have the early signals identified to the regultory authority. You have referred to it as the raising of a red flag. That is a good term. We have to find some way to have that information volunteered early on.

[*Traduction*]

tient pas compte. Et c'est en cela que les autres institutions du même ordre peuvent nous aidr à déceler les problèmes plus rapidement. Je parle de la qualité des actifs détenus par les banques.

Dois-je comprendre que vous ne souhaitez pas nous dire si d'après vous, cela devrait être couvert par la réglementation?

**M. Frazee:** Nous avons dit dans notre mémoire qu'on devrait, en priorité, résoudre les graves problèmes qu'éprouve la Société d'assurance-dépôts du Canada, procéder à un examen approfondi de la réglementation et adopter les amendements nécessaires. C'est à cela que le gouvernement devrait accorder la priorité dans la restructuration globale de l'industrie des services financiers.

Pour répondre à votre question, nous soupçonnons que les services de l'inspecteur général devraient détenir une plus grande autorité et avoir une plus grande responsabilité à divers égards, peut-être même à l'égard de ce dont vous avez parlé, et s'il leur faut du personnel supplémentaire, ce qui est probablement le cas, il faudrait le leur donner. Cela dit, nous n'avons pas effectué nous-mêmes d'étude exhaustive de la réglementation qui nous permette de faire des recommandations plus précises.

J'ignore ce qu'a fait l'ABC à ce chapitre. M. Taylor voudra peut-être vous en parler.

**M. Taylor:** Nous ne sommes pas allés jusqu'à faire des recommandations par écrit. Nous en avons discuté avec l'ABC, mais nous n'avons pas été en mesure de dresser une liste des dispositions qui devraient être ajoutées au nouvel ensemble de réglementation et pouvoirs de surveillance. Mais, c'est tout à fait faisable.

Si je comprends bien ce que vous dites, sénateur Olson, l'auto-réglementation peut comporter un aspect qui pourrait aider l'organisme réglementaire dans son travail, à en juger par ce que nous savons déjà. Je dois répondre que oui, si chaque banque ou institution autorisée à accepter des dépôts pouvait exercer une surveillance et prendre des mesures préventives, ce genre de problème serait plus facilement décelable.

S'il existait un programme de réduction des primes, il n'y aurait plus de raisons de procéder ainsi. De nos jours, les banques sonnent l'alarme lorsqu'elles constatent que quelque chose ne tourne pas rond sur le marché. Mais il faut comprendre que, lorsqu'il s'agit d'accorder du crédit, c'est d'abord et avant tout une question de jugement. Il est difficile à une banque de faire des remarques sur ce que fait une autre banque. Cela ne se fait pas.

**Le sénateur Olson:** N'y a-t-il aucun moyen d'amener une banque à donner volontairement et dès le début des renseignements intéressants sur les agissements d'une autre banque, par exemple en lui assurant une protection légale ou autre? Il faut absolument trouver un moyen, par voie législative ou autrement, de permettre à l'organisme de réglementation de percevoir les signes avant-coureurs d'éventuelles difficultés financières. Vous avez parlé de sonner l'alarme. C'est l'expression exacte. Il faut trouver un moyen de permettre aux banques de sonner d'elles-mêmes l'alarme dès le début.

[*Text*]

I suspect that some banks will know about another institution's difficulties long before the general regulatory authority can see it, whether that be the Inspector General or the CDIC.

**Senator Godfrey:** Mr. Mulholland said that today. He made the point that, as far as the CCB was concerned, all of the major banks were aware of the difficulties being experienced by that institution long before the March bailout.

**The Chairman:** Senator Kirby has a supplementary.

**Senator Kirby:** Thank you, Mr. Chairman. I do not intend to get into a long discussion on the CCB, but do you believe that, had your proposal been in place, with the rebate and the degree of self-regulation you have talked about, you would have foreseen the problems that occurred with the Northland Bank and the CCB before you or anyone else did under the current system?

**Mr. Frazee:** I do not know. I would hope that something like that would be possible, but I do not know the degree to which we can develop the self-regulation. We believe, implicitly, that there could be more self-regulation than there is now. Whether it would be such that the CCB situation could have been avoided, I do not know.

**Mr. Taylor:** It would not help you see it better. It is what you do about it when you do see it.

**Senator Kirby:** We can pursue that when we are considering the CCB bill. You have provided me with a very interesting question for your return.

**Senator Olson:** Mr. Taylor has made the point that it is what one does about it when one sees it. We help to construct the amended legislation, and we, too, are faced with the question: What do we do about it? It is important.

Mr. Chairman, I shall pass for now.

**Mr. Frazee:** I would add, if I might, Mr. Chairman, that it would be very difficult to get any firm feeling for what could have been done in the two situations we have just come through, or in terms of who had responsibility for it. We are simply identifying, in our recommendation, the fact that surely an arrangement that provides for a premium rebate would encourage people to take a greater interest in the players in their field.

**Senator Olson:** But only by pools, apparently. As we discussed a moment ago, there is no single institution that could get it back. You would be stuck with all of the banks paying their premiums.

**Mr. Frazee:** Yes, but you are working with the one regulator and you are talking to that regulator about your particular grouping. There is an advantage in doing that.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** My idea of self-regulation is not quite the same as yours, Mr. Frazee, judging from what you have said. You say in your brief:

[*Traduction*]

Certaines banques décèleront certainement les difficultés financières d'une autre institution bien avant l'organisme de réglementation, qu'il s'agisse de l'inspecteur général ou de la SADC.

**Le sénateur Godfrey:** M. Mulholland l'a dit aujourd'hui. Il a dit que toutes les grandes banques étaient au courant des difficultés financières de la BCC bien avant l'opération de renflouage du mois de mars.

**Le président:** Le sénateur Kirby a une question supplémentaire.

**Le sénateur Kirby:** Je vous remercie, monsieur le président. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans une longue discussion sur la BCC, mais croyez-vous que si votre proposition au sujet du programme de réduction des primes et d'un certain degré d'autoréglementation avait déjà été adoptée, vous auriez pu prévoir les problèmes imminents de la Northland Bank et de la BCC plus tôt que le système actuel ne vous a permis de le faire?

**M. Frazee:** Je l'ignore. J'espère que ce sera un jour possible, mais je ne saurais vous dire dans quelle mesure nous pouvons mettre au point l'autoréglementation. Nous sommes d'avis implicitement qu'elle pourrait être plus répandue qu'à l'heure actuelle. Je ne sais cependant pas si elle suffirait à éviter des situations du genre de celle de la BCC.

**M. Taylor:** Elle ne vous aiderait pas à y voir plus clair. Ce qui compte, ce sont les solutions qu'on adopte lorsqu'on décèle le problème.

**Le sénateur Kirby:** Nous pourrons en reparler lorsque nous étudierons le projet de loi sur la BCC. Vous venez de me fournir une question très intéressante à vous poser lorsque vous reviendrez.

**Le sénateur Olson:** M. Taylor a dit que ce qui compte, c'est ce qu'on fait lorsqu'on décèle le problème. Nous travaillons à modifier la loi et nous nous posons la même question: Que faisons-nous à ce sujet? C'est important.

Monsieur le président, je n'ai pas de question pour l'instant.

**M. Frazee:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'ajouterai qu'il serait très difficile de dire avec exactitude ce qui aurait pu être fait dans le cas de ces deux faillitse ou qui en est responsable. Dans notre recommandation, nous soulignons simplement le fait qu'une réduction des primes inciterait sûrement l'industrie à surveiller de plus près chaque institution.

**Le sénateur Olson:** Mais d'une façon collective seulement, à ce qu'il paraît. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, il serait impossible qu'une seule institution soit remboursée car toutes les banques devraient payer leurs primes.

**M. Frazee:** Oui, mais elles travailleraient avec un seul organisme de réglementation, et c'est avec lui qu'elles discuteraient de leur groupe particulier. Il y aurait à cela un avantage.

**Le président:** Sénateur Godfrey, vous avez la parole.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois pas l'auto-réglementation tout à fait de la même façon que vous, monsieur Frazee, si j'en juge par ce que vous avez dit. Vous dites dans votre mémoire:

[*Text*]

—self-regulation could be a major force for improving the soundness and stability of our financial system. I should add that, to date, self-regulation has received insufficient attention here in Canada.

As I mentioned earlier, I was one of the founders of the Canadian Mutual Funds Association, and when we started the association, the funds that had been around for years could not see any reason why there should be any self-regulation at all. They had all acted in a highly ethical and proper fashion, and they drafted their first set of rules, which more or less stated that they believed in motherhood and God, and that was about it. We had a very spirited meeting in which we then went in with a detailed set of rules and regulations, which were made mandatory.

The kind of self-regulation that you spoke of as being indulged in by Canadian bankers I take to be a system whereby you all voluntarily come to a consensus in respect of advertising policy, or whatever.

Surely self-regulation has to be something along the lines of what is in place at the Toronto Stock Exchange or that which is in place for investment dealers. I put this question to the Canadian Bankers' Association which is not a self-regulating body and which has no rules. Do you mean mandatory binding rules imposed by your own people on yourselves?

**Mr. Frazee:** If rules which we think are appropriate to ensure the safety, solvency and the soundness of the banking system are not incorporated into the existing regulatory process, whether it is under the Bank Act or whatever, and if we would feel that the Inspector General's department, if that is to be the regulatory authority, were not capable of following the affairs of the member institutions, then I can well see an attempt being made at mandatory self-regulation.

I suppose one of the closest things to it in our experience was the clearing system which was operated by the commercial banks prior to the last Bank Act review, which is now quasi-government under the Canadian Payments Association. That system worked extremely well in this country and was probably one of the best in the world. It was, largely, a system that was

**Senator Godfrey:** So you are talking about mandatory regulation?

**Mr. Frazee:** I am talking about both. Even mandatory regulation has to have the permission of the group to impose it. If we, the Royal Bank, have something which we think is a good idea, we have no authority to impose standards or regulations, or whatever, on other banks.

**Senator Godfrey:** We found no difficulty in the Canadian Mutual Fund Association where the majority imposed the regulations on the minority, because there was no proper supervision by the regulatory authority. It did not come under the Securities Commission, and so on. I predicted that we

[*Traduction*]

... l'autoréglementation contribuerait dans une grande mesure à améliorer la solidité et la stabilité de notre système financier. J'ajouterai qu'à ce jour, on n'y a pas prêté suffisamment attention au Canada.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, je suis l'un des fondateurs de la Canadian Mutual Funds Association; lorsque nous avons créé cette association, les participants, qui étaient déjà dans les affaires depuis des années, ne voyaient aucune raison d'instituer l'autoréglementation. Ils avaient tous toujours agi dans le respect scrupuleux de l'éthique et des convenances et ils ont donc rédigé un premier règlement qui disait à peu de choses près qu'ils croyaient en la maternité et en Dieu. Nous avons donc eu une discussion très animée où nous avons établi un ensemble de règles précises dont l'observance est devenue obligatoire.

Si je comprends bien, le genre d'autoréglementation que, d'après vous, les banquiers canadiens pratiquent est un système selon lequel vous vous entendez tous de votre plein gré sur des questions comme la politique en matière de publicité, etc.

L'autoréglementation doit certainement ressembler à certains égards à ce qui se fait à la Bourse de Toronto ou chez les courtiers en valeurs mobilières. J'ai posé la question à l'Association des banquiers canadiens qui ne s'autoréglemente pas et qui n'obéit à aucune règle. Voulez-vous parler des règles dont l'observance est obligatoire et que les banques s'imposent elles-mêmes?

**M. Frazee:** Si les règles qui, à notre avis, suffiraient à assurer la sûreté, la solvabilité et la solidité du système bancaire ne sont pas intégrés à nos règlements actuels, que ce soit dans la Loi sur les banques ou ailleurs, et si nous estimions que le service de l'inspecteur général des banques, en admettant qu'il devienne l'organisme de réglementation officiel, est incapable de suivre les affaires des institutions membres, je conçois aisément qu'on essaie un jour d'imposer l'autoréglementation aux banques.

A notre vis, ce qui s'en est le plus approché est le système de compensation adopté par les banques commerciales avant la dernière refonte de la Loi sur les banques et qui maintenant est presque devenu un service officiel relevant de l'Association canadienne des paiements. Ce système a extrêmement bien fonctionné dans notre pays et il était probablement l'un des meilleurs du monde. Il était en grande partie autoréglementé. Il établissait lui-même ses règles. Je crois que ce serait une partie de la solution.

**Le sénateur Godfrey:** Vous seriez donc favorable à une réglementation obligatoire?

**M. Frazee:** Je parle des deux. Pour imposer une réglementation, il faut y être autorisé par le groupe. La Banque royale pourrait avoir une idée qu'elle trouverait bonne, mais rien ne l'autoriserait à imposer ses normes ou ses règlements aux autres banques.

**Le sénateur Godfrey:** Cela n'a pas été un obstacle pour l'Association canadienne des fonds mutuels où la majorité des membres imposait des règlements à la minorité parce que l'organisme de réglementation n'exerçait pas une surveillance suffisante. Elle n'a pas demandé la permission de la Commis-

[*Text*]

would have a scandal one day because we did not come under government regulation, and we sure did, as you may remember.

**Mr. Frazee:** I sure do.

**Mr. Lacoste:** If the Bank Act were revised as far as self-regulation is concerned in terms of the Securities Act in the Province of Quebec, for example, that would clearly mandate the self-regulatory bodies, such as the CBA, to assume inspection discipline. Would you accept such a delegation?

**Mr. Taylor:** That would not be our preference. Our preference would be for the regulator, as we know him today, having more powers, both supervisory and with tougher regulations. Certainly, something could be considered on self-regulation, but, to go the whole way and put self-regulation as the regulation for the banking industry, I doubt would be a good way to go.

**Senator Simard:** May I ask you why you are making that statement?

**Mr. Taylor:** I expect that would be more than we could expect from the CBA.

**Senator Godfrey:** Regulation has to come under inspection, too.

**Mr. Taylor:** That is right.

**Senator Anderson:** You said that, if a rebate on insurance were set in, it would act as a flag to signal danger. Would not the loss or the potential loss in the insurance also act as a flag just as much as a rebate? A loss in the insurance would affect your bank perhaps more than any.

**Mr. Frazee:** I am not sure I have the question clearly in my mind. Are you saying that rebates would be based on experience within an industry group and that, if the industry group performed very well over a number of years, rebates would start and that would be an incentive to that segment to do a good job and do a little more in self-regulation, although they would not have the entire responsibility? Is the question beyond that?

**Senator Anderson:** Would not a potential loss be just as much of an indicator as a rebate?

**Mr. Frazee:** Yes, that is part of the same question—to avoid the loss so that, one, we could get a rebate and, two, we would also avoid higher premiums.

**Senator Anderson:** So, the potential loss should flag the danger first, I would think.

**The Chairman:** Are we finished now with the issues raised in the green paper?

[*Traduction*]

sion des valeurs mobilières. Je savais qu'un jour, il y aurait un scandale parce que ce domaine n'était pas réglementé par le gouvernement, et c'est exactement ce qui s'est produit, si vous vous en souvenez.

**M. Frazee:** Je m'en souviens parfaitement.

**M. Lacoste:** Si la Loi sur les banques était modifiée de manière à prévoir l'autoréglementation, comme la Loi sur les valeurs mobilières de la province de Québec, par exemple, cela autoriserait clairement les organismes qui s'autoréglementent, comme l'ABC, à surveiller leurs membres et à leur imposer une discipline. Une telle délégation de pouvoirs vous serait-elle acceptable?

**M. Taylor:** Ce n'est pas notre formule préférée. Nous préférons plutôt que l'organisme régulateur, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ait plus de pouvoirs, tant sur le plan de la surveillance que sur celui de la réglementation. On pourrait certainement songer à autoriser l'autoréglementation dans une certaine mesure, mais je doute que ce soit une bonne chose d'en faire l'unique système de réglementation régissant les banques.

**Le sénateur Simard:** Puis-je vous demander pourquoi vous dites cela?

**M. Taylor:** Je crois que ce serait plus que ce que nous pouvons attendre de l'ABC.

**Le sénateur Godfrey:** Il faudra également surveiller la réglementation.

**M. Taylor:** C'est exact.

**Le sénateur Anderson:** Vous avez dit que la réduction des primes d'assurance servirait de système d'alarme en cas de danger. La perte réelle ou éventuelle d'assurance ne servirait-elle pas également de signal d'alarme, au même titre qu'une réduction des primes? Cette perte toucherait peut-être votre banque plus durement que toute autre.

**M. Frazee:** Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question. Voulez-vous dire que les réductions de primes seraient consenties selon ce que dicterait le dossier d'un groupe industriel et que si ce groupe affichait une excellente performance pendant un certain nombre d'années, cela lui mériterait une réduction, ce qui l'inciterait à faire du bon travail et à se mieux réglementer, même si la responsabilité de la réglementation ne lui incombait pas entièrement? Ou votre question va-t-elle plus loin?

**Le sénateur Anderson:** Je veux simplement savoir si une perte éventuelle d'assurance serait un aussi bon indice qu'une réduction de prime?

**M. Frazee:** Oui, cela se rattache à la même question: éviter une perte, d'une part, pour obtenir une réduction de la prime et, d'autre part, pour éviter qu'elle soit augmentée.

**Le sénateur Anderson:** Donc, si je comprends bien, la possibilité d'une réduction du montant de l'assurance devrait être le premier signe de danger.

**Le président:** En avons-nous terminé avec les questions relatives au Livre vert?

[*Text*]

**Senator Godfrey:** I would just like to do a little nit-picking with your brief. We heard from Mr. Taylor for three hours the other day.

On page 6, you say:

> —the Discussion Paper proposes nothing that would help the chartered banks strengthen their role in financing Canadian exports and imports and in helping Canadian businesses to obtain capital in international market. On the contrary, some of the proposals, by tending to erode the domestic base of large Canadian banks, could weaken the confidence that international financial markets have in Canada's banking system.

I am talking now about the international scene. You talk about developing extensive networks, subsidiary branch offices, and so on. At one point, you suggest that you have to strengthen yourselves for the international market and then you outline what you have done. In fact, the Royal Bank of Canada has a merchant bank subsidiary in London, has it not, which has been very successful? What more do you need now? You people have been doing very well internationally. You have this extremely successful merchant bank subsidiary which rated Wood Gundy, if I remember correctly. What more do you need?

**Mr. Frazee:** Yes, we have a very successful merchant bank in London, which has served many Canadian clients very well.

Senator Godfrey, what we are basically thinking of here is that, for the size of the country, Canada has produced six very large banks, all of them with extensive international operations out of all proportion to the size of our country.

The success of the Canadian banks and the reason they were able to operate in these important markets and have the confidence of international markets was the recognition that, in Canada, we were large and strong with a very diversified, both in geographic and in other terms, deposit base. If things got bad in Alberta, as they happen to be now, perhaps they would be good in Ontario, so the diversification in that respect has helped.

Management people—of course, whom we develop—have put emphasis on their international activities. I would not ignore the fact that Canada is a major trading nation and that was part of the expansion process. However, the confidence was, to a considerable extent, related to the diversification and the extent of our national banking system. If the markets in the international scene were to believe that our penetration and our involvement in Canadian markets was being eroded, that our deposit base was being jeopardized, to some extent by other financial institutions, for reasons of a regulatory nature as opposed to a competitive nature, then, we suggest, this could have an adverse effect on our ability to operate in these international markets.

As I have travelled around the world, both in the years before I assumed my present position and since, I have been constantly amazed at the recognition the international business

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais aborder certains points de votre mémoire. M. Taylor nous en a parlé pendant trois heures, l'autre jour.

A la page 6, vous dites ce qui suit:

> . . . le Livre vert ne propose rien qui permette aux banques à charte de participer davantage au financement des exportations et des importations canadiennes et d'aider les entreprises canadiennes à se procurer des capitaux sur le marché international. Au contraire, certaines des propositions, parce qu'elles auraient pour effet de réduire la clientèle canadienne des grandes banques canadiennes, mineraient la confiance dont elles jouissent sur les marchés financiers internationaux.

Je passe maintenant à la scène internationale. Vous parlez d'établir de vastes réseaux, d'ouvrir des succursales, etc. A un certain moment, vous dites que vous devez devenir encore plus puissantes pour vous maintenir sur le marché international et vous décrivez ce que vous avez fait en ce sens. En fait, la Banque royale du Canada a une succursale à Londres, qui est une banque d'affaires, n'est-ce pas, et qui connaît un grand succès? Que lui faut-il de plus maintenant? Elle s'est très bien débrouillée sur la scène internationale. Elle possède une banque d'affaires très prospère qui égale la Wood Gundy, si je me souviens bien. Que lui faut-il de plus?

**M. Frazee:** C'est vrai, notre banque d'affaires de Londres connaît un très grand succès et de nombreux clients canadiens en ont profité.

Sénateur Godfrey, notre opinion est essentiellement celle-ci: le Canada a produit six très grandes banques dont le volume d'affaires à l'étranger est énorme et hors de proportion avec la taille de notre pays.

Si les banques canadiennes ont un tel succès et si elles ont été capables de se tailler une place sur ces grands marchés internationaux et de gagner la confiance des entreprises étrangères, c'est que tous ont reconnu qu'elles sont fortes au Canada et que leur clientèle est très diversifiée, tant sur le plan géographique qu'autrement. Les choses ont peut-être mal tourné en Alberta, mais les affaires vont quard même bon train en Ontario; en ce sens, la diversification a aidé les banques canadiennes.

Les gestionnaires—que nous formons, évidemment—ont concentré leurs efforts sur leurs activités internationales. Je ne peux passer sous silence le fait que le Canada est une grande nation commerciale et que l'expansion de nos banques est en partie attribuable à ce fait. Cependant, dans une mesure considérable, ce sont leur diversification et l'étendue du système bancaire au Canada qui leur ont valu la confiance dont elles jouissent. Si les marchés internationaux en venaient à croire que notre présence et nos activités sur le marché canadien sont en perte de vitesse, que d'autres institutions financières menacent dans une certaine mesure de compromettre notre base de dépôts pour des raisons de réglementation plutôt que de concurrence, selon nous, notre position à l'étranger risquerait de s'en trouver affaible.

Au cours de mes voyages autour du globe, tant avant que j'accède à mes fonctions actuelles par la suite, j'ai toujours été stupéfait de la haute estime dont les six banques canadiennes

[*Text*]

and financial communities give to the six Canadian banks, given the relative size of our country.

**Senator Godfrey:** I am not amazed, but I have more confidence than you. We have also heard that most of the loans made overseas come from moneys borrowed overseas, that you do not have to ship money out of Canada; is that correct?

**Mr. Frazee:** That is absolutely correct. I am glad that you made that point. There is a misconception about that in the country.

**Senator Godfrey:** That diminishes the amount of success you have to have in Canada, in effect, because you have to raise the money offshore in order to loan it offshore.

**Mr. Frazee:** What I am saying is that we may have some difficulty in raising the money offshore.

**The Chairman:** I call upon Senator McElman for a supplementary.

**Senator McElman:** You say that the moneys for loans offshore are raised offshore. Does that include Central and South America?

**Mr. Frazee:** The largest portion of the money that we use in our international lending is raised in the Euro-dollar market in London, or other international centres, but primarily London.

**Senator McElman:** With regard to the money we have loaned in South America, do you mean did we raise that money there?

**Mr. Frazee:** No, most of those loans are in U.S. dollars. But our local operations are in local currencies. To the extent that we have branches in the Bahamas, there is a local requirement for Bahamian dollars. That money is raised locally.

**Senator McElman:** In the current situation, what role does the Governor of the Bank of Canada and the Inspector General of Banks play with respect to auditing and monitoring the extent of the loans of Canadian chartered banks in Central and South America?

**Mr. Frazee:** The Governor of the Bank of Canada made a speech in Toronto recently. He spent a fair amount of time clarifying the role of the Bank of Canada. He emphasized that it is not a regulatory role. Insofar as the bank isconcerned, it is the lender of last resort, you could say. Its principal responsibility to the country is the management of monetary policy and, in a regulatory sense, it plays a limited role.

The Inspector General of Banks is the primary regulator in the country. It is part of his reponsibility to review all of the assets on our books in conjunction with the external auditors, and so forth. Our sovereign risk exposure would be part of his responsibilities, and within recent years he has made arrangements with the large commercial banks and with countries that have been rescheduled, which indicates they are having problems.

[*Traduction*]

jouissent auprès des entreprises et institutions financières internationales, compte tenu de l'importance relative de notre pays.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne me surprend pas, mais je suis plus confiant que vous. Nous avons également entendu dire que la plupart des prêts consentis à l'étranger le sont en argent emprunté à l'étranger et qu'il n'y a pas de sortie de capitaux au Canada; est-ce exact?

**M. Frazee:** C'est absolument exact. Je suis heureux que vous ayez apporté cette précision. On se fait des idées erronées à ce sujet au pays.

**Le sénateur Godfrey:** De fait, cela diminue le prestige que vous devez avoir au Canada, puisque vous devez trouver de l'argent à l'étranger pour le prêter à l'étranger.

**M. Frazee:** Ce que je dis, c'est que nous risquons d'avoir des difficultés à trouver de l'argent à l'étranger.

**Le président:** J'invite le sénateur McElman à poser une question supplémentaire.

**Le sénateur McElman:** Vous dites que l'argent destiné à des prêts à l'étranger est emprunté à l'étranger également. Cela comprend-il l'Amérique centrale et l'Amérique du sud?

**M. Frazee:** La plus grande partie des fonds que nous utilisons dans nos prêts internationaux est empruntée en eurodollars à Londres ou dans d'autres centres internationaux, mais surtout sur le marché londonien.

**Le sénateur McElman:** En ce qui concerne les prêts que nous avons consentis en Amérique du sud, voulez-vous dire que nous avons trouvé l'argent là-bas?

**M. Frazee:** Non, la plupart de ces prêts sont en dollars américains. Mais nos opérations locales sont en devises nationales. Dans la mesure où nous avons des succursales aux Bahamas, nous avons besoin d'une certaine quantité de dollars bahamiens.

**Le sénateur McElman:** Dans la situation actuelle, quels rôles le gouverneur de la Banque du Canada et l'Inspecteur général des banques jouent-ils en ce qui concerne la vérification et la surveillance des prêts consentis par les banques à charte canadiennes en Amérique centrale et en Amérique du sud?

**M. Frazee:** Dans un discours qu'il a prononcé récemment à Toronto, le gouverneur de la Banque du Canada a bien préciser le rôle de la Banque du Canada. Il a insisté sur le fait qu'elle n'a aucune tâche de réglementation; vous pourriez dire que c'est le prêteur du dernier recours. Sa principale responsabilité envers le pays est la gestion de la politique monétaire. Du point de vue de la réglementation, elle joue par conséquent un rôle limité.

L'Inspecteur général des banques est le régulateur principal de l'activité bancaire au pays. Une partie de ses attributions est d'examiner tous les actifs figurant dans nos livres avec la collaboration des vérificateurs indépendants, et ainsi de suite, notamment les risques de pays souverains. Ces dernières années d'ailleurs, il a conclu des accords avec les grandes banques commerciales pour rééchelonner la dette de certains pays, ce qui témoigne des problèmes de ces derniers.

[*Text*]

We are setting aside general reserves against those loans. That is a new process. This is all under the auspices of the Inspector General of Banks, not the Governor of the Bank of Canada.

The Bank of Canada is still extremely interested in the viability of any bank, but the Bank of Canada does not assume a monitoring role that I can think of. We send certain returns to the Bank of Canada so that they can monitor whether we are keeping the reserves we are supposed to keep. There are certain other reports that the bank receives from us, but primarily it is the Inspector General of Banks.

**Senator McElman:** With respect to offshore loans, can the existing legislation be improved to strengthen the role of the Inspector General of Banks with respect to the relative percentage of those loans to the lending capacity of the chartered banks?

**Mr. Frazee:** Over the years the Inspector General of Banks has examined our procedures for determining country risk. We have a very extensive procedure now. The extent of our involvement might suggest that, if a person were not looking at it in the context of when those loans were made it is not the best system in the world, but the Inspector General of Banks has reviewed our systems and that of the other banks in determining country risk.

He recently told us that he would find it difficult to establish a number as to what should be the limit that we should lend in Great Britain, the United States, or some other country. He has no problem at all with the guideline that is in existence now—a relatively new one—that one does not lend more than 25 per cent of one's capital to a single name. That is not in terms of sovereign risk.

So, he is capable of imposing any number of restrictions. In the United States, it is 10 per cent of capital; in Canada, it is 25 per cent of capital.

Our bank operates on a principle of somewhat less than that, with a few exceptions that are historical. That is a self-imposed regulation.

So, the Inspector General of Banks has broad powers to impose extensive limits, but he has to do that prudently.

**Senator McElman:** I have a final supplementary question if I may, Mr. Chairman. Has the Inspector General of Banks made any cautionary respresentations to the CBA in recent times with respect to offshore loans?

**Mr. Frazee:** I will let Mr. Taylor answer for the CBA. My belief is that in this particular area he should be talking to the individual banks. He talks to the CBA occasionally.

**Senator McElman:** I am trying to keep away from individual banks and speak in general terms.

**Mr. Taylor:** The cautionary discussion goes right to the point of reserves. He could not be any more cautionary than that. He told us what countries he wants reserves set for, and he has allocated the amounts of those reserves. He does talk to us on these subjects through the CBA because he has us all in

[*Traduction*]

Nous mettons de côté des réserves générales pour couvrir ces prêts. Il s'agit d'un nouveau processus, qui est supervisé par l'Inspecteur général des banques et non par le gouverneur de la Banque du Canada.

La Banque du Canada s'intéresse toujours au plus haut point à la viabilité de toute banque, mais elle ne joue aucun rôle de surveillance, autant que je sache. Nous lui envoyons des rapports qui lui permettent de vérifier si nous maintenons les réserves que nous sommes censés garder. Nous lui transmettons également certains autres rapports, mais nous envoyons la majorité de nos documents à l'Inspecteur général des banques.

**Le sénateur McElman:** En ce qui concerne les prêts consentis à l'étranger, est-il possible d'améliorer la loi existante de façon à renforcer le rôle de l'Inspecteur général des banques en ce qui a trait au pourcentage relatif de ces prêts par rapport à la capacité de crédit des banques à charte?

**M. Frazee:** Au cours des années, l'Inspecteur général des banques a examiné nos méthodes de détermination du risque associé à chaque pays. Nos méthodes sont très au point maintenant. L'importance de notre engagement peut laisser entendre que si une personne ne l'examine dans le contexte de l'époque où les prêts ont été consentis, ce n'est pas le meilleur système du monde, mais l'Inspecteur général des banques a examiné nos méthodes et celles des autres banques.

Il nous a affirmé récemment qu'il trouverait difficile de déterminer ce que devrait être la limite des prêts que nous pourrions consentir à la Grande-Bretagne, aux États-Unis ou à d'autres pays. La ligne directrice actuelle—relativement nouvelle—selon laquelle on ne doit prêter plus de 25 p. 100 de son capital à un seul nom ne lui pose aucun problème, du moins pas en ce qui concerne les risques de pays souverains.

Par conséquent, il est en mesure d'imposer n'importe quelle restriction. Aux États-Unis, c'est 10 p. 100 du capital; au Canada, 25 p. 100.

Notre banque opère avec des montants un peu moins élevés, à quelques exceptions historiques près. Il s'agit d'une règle que nous nous sommes imposée nous-mêmes.

Par conséquent, l'Inspecteur général a de vastes pouvoirs qui lui permettent d'imposer des limites très étendues, mais il doit agir prudemment.

**Le sénateur McElman:** J'ai une dernière question supplémentaire si vous permettez, monsieur le président. L'Inspecteur général des banques a-t-il récemment mis en garde l'Association des banquiers canadiens en ce qui concerne les prêts à l'étranger?

**M. Frazee:** Je vais laisser M. Taylor répondre au nom de l'Association. J'estime personnellement que dans ce domaine particulier, il devrait parler à chaque banque. Il parle occasionnellement à l'ABC.

**Le sénateur McElman:** J'essaie de ne parler d'aucune banque en particulier mais des banques en général.

**M. Taylor:** La mise en garde concerne directement la question des réserves. Il ne pourrait pas être plus prudent que cela. Il nous a dit quels étaient les pays pour lesquels il voulait que nous établissions des réserves, il a même déterminé les montants de ces dernières. Il nous a parlé de ces questions par

[*Text*]

one place, but he is talking to us individually as to what those amounts should be. He expects us to follow the guidelines.

That is not just expressed verbally through appearances before the CBA by the Inspector General of Banks. That is all documented. That is as cautionary as one can get. That gives a full indication of what reserves are required for what countries. Of course, that has a lot to say about what additional lending will take place. If one has to provide reserves, one is not going to make very many new loans.

**Mr. Frazee:** He has the power to legislate in this area. He has a general guideline and he talks to the individual banks. His determination—quite rightly, I believe—should take into consideration the capitalization of the bank, the countries in which the exposure exists, a number of factors in addition to the cold hard numbers. For the bank that is undercapitalized he may want more reserves.

**Senator McElman:** Mr. Chairman, I am very uncomfortable with this line of questioning because of the danger of effecting a scare within the financial community. But with your indulgence, as you move on to other discussions, I hope that I will be able to attend the committee and again move into this field.

**The Chairman:** We may have some of the same witnesses back when we return to another matter next week.

**Senator Godfrey:** I have a supplementary. I was surprised when you said that your self-regulating was 25 per cent of your capital to a single name. You said it was 10 per cent in the United States. I had a vague idea that we had evidence earlier that it was 12 per cent. Twenty-five per cent seems a lot. You would lend one-quarter of your capital to one company. Why do you think that is conservative when in the United States they say it is only 10 per cent?

**Mr. Frazee:** You have to bear in mind, senator, that until very recently we could lend 100 per cent or 200 per cent. There have never been any regulation against that. Don't forget that when we say 25 per cent, everyone does not get 25 per cent. It would be relatively rare and they would be very large and very sound.

**Senator Godfrey:** If you lend 25 per cent of your capital to one company, what would that represent, as a percentage of your total assets?

**Mr. Frazee:** I would have to do a little figuring. You would simply divide 23 into 25—

**Senator Godfrey:** We have talked about divestiture. Earlier we had evidence from Mr. Ritchie about their divesting shares of a trust company when the new rules came in in 1967. You people had a substantial interest in the Montreal Trust Company. Do you recall what your interest was, the percentage, and how long it took you to divest down to the 10 per cent?

[*Traduction*]

l'entremise de l'ABC parce que cela lui permet de s'adresser à nous tous en même temps, mais il nous dit individuellement ce que devraient être les montants des réserves. Il s'attend à ce que nous suivions les lignes directrices.

L'Inspecteur général des banques ne s'est pas limité à exprimer cela verbalement en comparaissant devant l'Association des banquiers canadiens. Tout est documenté. C'est être on ne peut plus prudent. Cela nous permet de savoir clairement l'importance des réserves requises pour les divers pays. Évidemment, cela implique beaucoup de choses en ce qui concerne d'éventuels nouveaux prêts. Si nous devons prévoir des réserves, nous ne pouvons consentir beaucoup de nouveaux prêts.

**M. Frazee:** Il a le pouvoir de légiférer dans ce domaine. Il dispose de lignes directrices générales et parle à chaque banque. Son évaluation—tout à fait légitime, à mon avis—devrait prendre en considération la capitalisation de la banque, les pays dans lesquels les risques existent, ainsi qu'un certain nombre de facteurs. Pour une banque sous-capitalisée, il peut exiger davantage de réserves.

**Le sénateur McElman:** Monsieur le président, je ne me sens pas du tout à l'aise à cet égard car je crains d'effrayer la communauté financière. Mais avec votre indulgence, au moment de passer à d'autres discussions, j'espère que je serai en mesure d'assister à la séance et de poser d'autres questions.

**Le président:** Nous pourrions réinviter certains témoins lorsque nous aborderons d'autres sujets la semaine prochaine.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une question supplémentaire. J'ai été surpris de vous entendre dire que vous vous étiez volontairement limités à 25 p. 100 de votre capital à un seul nom. Vous avez dit que c'était 10 p. 100 aux États-Unis. Je me rappelle vaguement que dans un témoignage antérieur, on avait parlé de 12 p. 100; aussi 25 p. 100 me paraît-il beaucoup. Vous pourriez prêter un quart de votre capital à une seule compagnie. Pourquoi croyez-vous qu'ils sont d'une prudence excessive aux États-Unis lrsqu'ils disent que c'est seulement 10 p. 100?

**M. Frazee:** Sénateur vous devez tenir compte du fait que jusqu'à très récemment, nous pouvions prêter 100 p. 100 ou même 200 p. 100. Il n'y avait jamais eu de règle contre cela. N'oubliez pas que lorsque nous disons 25 p. 100, tous les banquiers ne se rendent pas jusque-là. Cela serait relativement rare, et la banque serait très importante et en très bonne situation financière.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous prêtez 25 p. 100 de votre capital à une compagnie, qu'est-ce que cela représente comme pourcentage de votre actif total?

**M. Frazee:** Je dois faire quelques calculs. Vous divisez simplement 23 par 25—

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons parlé de la dépossession. Un peu plus tôt, nous avons entendu M. Ritchie témoigner qu'il s'était fait dessaisir de ses action d'une compagnie de fiducie lors de l'entrée en vigueur des nouvelles règles en 1967. Vos associés ont un intérêt considérable dans le Trust de Montréal. Vous rappellez-vous du pourcentage de votre intérêt et combien cela a-t-il pris de temps pour le ramener à 10 p. 100.

[*Text*]

**Mr. Frazee:** My recollection—I was not involved—is that we saw the handwriting on the wall with the changed legislation, and our interest was down. Were you a director of that company?

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Frazee:** You probably know a lot more about it than I do. I do not know even now how long it took, but we were given a certain period to do it. I am sorry, I don't know.

**Senator Godfrey:** One result of that was that the controlling shareholder went from the Royal Bank to the Power Corporation.

**Mr. Frazee:** It was a change all right.

**Senator Godfrey:** The question of directors has been mentioned in the green paper. Is there any director of your bank who is a director because he is a large shareholder rather than because he is a large customer?

**Mr. Frazee:** Neither. I like to think that they are directors of our bank because they are capable of bringing sound judgment to the board and important knowledge either of a geographic area or of a certain sector of our business.

**Senator Godfrey:** And it is pure coincidence that 90 per cent are not very good customers of the bank. Anyway, you do not recall anyone who was specifically appointed, who had a substantial shareholding, about whom you therefore said, "We should have somebody there who has quite a big interest". You say that the Caisse de Depot is your largest with 7 per cent. Have they requested a directorship?

**Mr. Frazee:** No, they have not. We have never had an individual with anything approaching the holdings of the Caisse de Depot at 7 per cent. I do not know what you call a large shareholding. I can recall only one person in recent years who had what I would call a substantial shareholding. It was well over 100,000 shares. But it is published information in our annual report, of course. I could not even guess at the average. It is probably around 3,000 or 4,000 shares, on the average.

**Senator Godfrey:** What are the requirements now?

**Mr. Frazee:** There are no requirements. You no longer have to have any shares.

**Senator Godfrey:** Did you think that was a good idea?

**Mr. Frazee:** No, I did not think it was a good idea.

**Senator Godfrey:** Neither did I. I thought it was a good idea that directors should have a significant interest.

**Mr. Frazee:** I did too, but it is no longer required.

[*Traduction*]

**M. Frazee:** Si je me souviens bien—je n'étais pas en cause—nous avons vu une affiche manuscrite sur le mur faisant état de la modification législative, et notre intérêt est tombé. Étiez-vous membre du conseil d'administration de cette compagnie?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Frazee:** Alors, vous en connaissez probablement beaucoup plus que moi sur cette affaire. Je ne sais même pas comment cela a pris de temps, mais nous avons obtenu un sursis pour le faire. Je suis désolé, je ne sais pas.

**Le sénateur Godfrey:** L'un des résultats est que l'actionnaire majoritaire, qui était la Banque royale, est devenu Power Corporation.

**M. Frazee:** Ce changement était parfaitement légal.

**Le sénateur Godfrey:** La question du conseil d'administration a été mentionnée dans le livre vert. Y a-t-il un membre du conseil d'administration de votre banque qui occupe son poste parce qu'il est l'un des gros actionnaires plutôt parce qu'il est l'un des gros clients?

**M. Frazee:** Ni l'un ni l'autre. J'aime à croire que les membres du conseil d'administration de notre banque sont là parce qu'ils sont capables d'exercer un jugement sain et qu'ils ont une vaste connaissance d'une région particulière ou d'un certain secteur du milieu bancaire.

**Le sénateur Godfrey:** Et c'est une pure coincidence que 90 p. 100 des membres du conseil d'administration ne sont pas de très bons clients pour la banque. Quoi qu'il en soit, vous ne vous souvenez pas du cas d'une personne qui aurait été nommée au conseil parce qu'elle avait un grand nombre d'actions de la banque et alors, vous auriez affirmé qu'il faudrait nommer à ce poste une personne qui aurait un intérêt considérable dans la banque. Vous avez dit que la Caisse de dépôt est votre plus gros actionnaire avec 7 p. 100 des actions. Les membres de cette dernière ont-ils demandé à être représentés au conseil d'administration?

**M. Frazee:** Non. Nous n'avons jamais eu un membre dont le nombre d'actions était proche des 7 p. 100 détenues par la Caisse de dépôt. Je ne sais pas ce que vous appelez un gros actionnaire, mais je ne me souviens que d'un seul cas qui pourrait répondre à cette définition. L'intéressé détenait bien au delà de 100 000 actions. Mais cela est publié dans notre rapport annuel, évidemment. Je ne pourrais même pas deviner la moyenne des actionnaires. C'est probablement entre 3 000 et 4 000 actions, en moyenne.

**Le sénateur Godfrey:** Quelles sont les exigences maintenant?

**M. Frazee:** Il n'y en a pas. Vous n'êtes plus obligé d'être actionnaire.

**Le sénateur Godfrey:** Croyez-vous que c'était une bonne idée?

**M. Frazee:** Non, je ne le crois pas.

**Le sénateur Godfrey:** Moi non plus. Je pense que c'était une bonne idée que les membres du conseil d'administration aient un intérêt important dans la banque.

**M. Frazee:** Moi aussi, mais cela n'est plus obligatoire.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** What was the reason for cutting that out?

**Mr. Frazee:** As I recall, there was a feeling that it restricted the bank in its ability to attract good directors, because some directors simply could not afford the 2,500 shares which at that time could represent a fair amount of money—upwards of $30,000, $40,000 or $50,000, depending on what the shares were worth. A small percentage could have 1,250.

**Senator Godfrey:** Twenty-five per cent could have much less.

**Mr. Frazee:** Twenty-five per cent at 1,250, that was usually reserved for bank officers, who needed the help. That was a fairly sizable amount of investment. By removing it, it gave us access to the total community. I think that was the theory, as I recall.

**Senator Kirby:** In response to a number of questions from Senator Godfrey and Senator McElman, you stressed the importance of Canadian banks being truly international and having a good international reputation. I understand why that is in the banks' interest, but why is it of any particular concern to the average Canadian?

**Mr. Frazee:** I would say that 25 per cent to 30 per cent of the prosperity of this country is dependent on trade. It is 25 per cent or 30 per cent of the gross national product, but I say that the prosperity of the country is dependent on international trade. The Canadian banks play a very important role in both the financing of trade and, as I think it says in the brief, in providing information and facilities for various Canadian companies that are doing business abroad. It also gives us access to major international money markets around the world, and particularly Orion, which can provide capital, various means of raising capital for various Canadian companies. It just seems to me that a country like Canada, with this major trading position in the world, simply has to have some major banks that are going to be represented in the major centres of the world. If 25 per cent or 30 per cent of the prosperity of the country is dependent on trade, there are an awful lot of people who would never give the international business of the bank a second thought. Whether they know it or not, they have helped by the company that is doing the trading, which is helped by the bank through financing or through other aspects.

**Senator Kirby:** In response to one of Senator Godfrey's questions, you essentially said that one of the reasons that the Canadian banks have such a good international reputation is their size, diversity and the Canadian base. What, therefore, are your views on the potential viability of a strictly regionally based institution? It seems to me that all of the reasons you give for the good image of Canadian banks do not apply to any regionally based institution. Can I infer from that any views you have about the potential long run viability of a strictly regionally based financial institution?

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi a-t-on supprimé cette exigence?

**M. Frazee:** Si ma mémoire est bonne, on estimait que cette mesure nuisait à la capacité de la banque d'attirer de bons membres au conseil d'administration, puisque certains ne pouvaient tout simplement pas se permettre d'acheter les 2 500 actions qui, à l'époque, représentaient un montant assez considérable—au delà de 30 000 $, 40 000 $ ou 50 000 $, selon la valeur des actions. Un petit pourcentage pouvaient acheter 1 250 actions.

**Le sénateur Godfrey:** Vingt-cinq pourcent pouvaient avoir beaucoup moins.

**M. Frazee:** Vingt-cinq pourcent à 1 250 actions, cela était habituellement réservé aux agents de la banque, qui avaient besoin de cette aide. Cela représentait un investissement assez considérable. En l'éliminant, cela nous donnait accès à toute la communauté des banquiers. Si ma mémoire est bonne, c'était notre théorie.

**Le sénateur Kirby:** En réponse à un certain nombre de questions des sénateurs Godfrey et McElman, vous avez fait ressortir l'importance que les banques canadiennes soient vraiment internationales et qu'elles aient une bonne réputation dans le monde entier. Je comprends que cela soit dans l'intérêt d'une banque, mais pourquoi cela le serait-il pour le Canadien moyen?

**M. Frazee:** Je dirais qu'environ 30 p. 100 de la prospérité de notre pays dépend du commerce. Il s'agit de 25 ou 30 p. 100 du produit national brut, mais j'affirme que la prospérité de notre pays dépend du commerce international, Or, les banques canadiennes jouent un rôle très important dans le financement du commerce et, comme nous le disons dans notre mémoire je crois, dans la prestation d'informations et d'installations à l'intention des compagnies canadiennes qui font des affaires à l'étranger. Cela nous donne également accès aux principaux marchés monétaires internationaux et particulièrement Orion, qui peut fournir du capital, divers moyens d'obtenir des capitaux pour diverses compagnies canadiennes. Il me semble qu'un pays comme le Canada, qui occupe cette position de commerce avantageuse dans le monde, doit tout simplement avoir de grandes banques qui soient bien représentées dans les grands centres mondiaux. Près de 30 p. 100 de la prospérité de notre pays dépend du commerce, mais il y en a beaucoup qui ne se soucieraient pas du tout des affaires internationales de la banque. Qu'ils le sachent ou non, ils ont aidé la compagnie, qui est elle-même aidée par la banque dans son financement ou dans d'autres aspects.

**Le sénateur Kirby:** En réponse à l'une des questions du sénateur Godfrey, vous avez déclaré que la bonne réputation internationale des banques canadiennes s'explique essentiellement par leurs importance, leur diversité et la base canadienne. Par conséquent, que pensez-vous de la viabilité éventuelle d'une institution strictement régionale? Il me semble que toutes les raisons que vous donnez pour expliquer la bonne image des banques canadiennes ne s'appliquent à aucune institution régionale. Me permettez-vous alors de spéculer sur l'opinion que vous pouvez avoir sur la viabilité éventuelle à long terme d'un établissement financier strictement régional?

[*Text*]

**Mr. Frazee:** I certainly do not think that every bank in the country has to be international in the scope and size of the six, because I think that they are quite capable of providing the international presence that would be needed by Canada in various aspects, whether it be government or private sector. I believe that there is a role for regional institutions.

We are getting into another subject and this is all I propose to say at this time, unless I am queried on it. Perhaps a couple of the regional institutions got into trouble because of the region they were located in. That may not be the only reason—that will come out—but they have certainly had problems. It is published information contained in our annual report that the overwhelming proportion of our non-performing loans, for example, are in Alberta and British Columbia. The two banks that failed were operating, primarily, in that locale, so it may have been a bit of bad luck, in the sense that they happened to be operating in the west at a time when there was a recession.

There are other regional institutions in this country right now which are providing useful services. There are some large financial institutions in this country which started out very small, as regional, and have expanded. I am not one who will say that regional institutions do not have a place; I think they do. The only thing that I would say is that, when the Bank Act was expanded in 1980, it permitted the incorporation of banks under easier terms than had been in place in the past—terms such as lower capital requirements, the avoidance of parliamentary investigation, and so forth. The banks could be incorporated by letters patent and, when that happened, it was inevitable that there would be some failures, just by the nature of things. Considering, particularly, that we have run into the worst recession in 50 years, it was inevitable that there would be some failures. But that doesn't mean that, *ipso facto*, regional banks are wrong.

**Senator Kirby:** The major banks have argued, essentially, for a continued division between trust companies and the "four pillars" of banking, and then they have argued that it ought to be "a level playing field," to use the phrase contained in your brief. I suppose that, in a sense, I am surprised that you have gone in that direction. Why would you not have argued that it is in the interest of the banks, given their financial size, to move into the trust and securities business and, essentially, to become a diversified financial services company? Why are you arguing for the maintenance of the four pillars rather than an amalgamation?

**Mr. Frazee:** I think there is some misunderstanding here, because, quite frankly, we are not opposed to what is being proposed for other financial institutions. In fact, with some reservations, our banks supported the principle of the C banks getting banking functions from these financial conglomerates into a bank which would be under the Bank Act. What we are saying is that we would not like to be left behind in this restructuring. We would like to have additional powers so as to increase our ability to compete.

[*Traduction*]

**M. Frazee:** Je ne crois certainement pas que chaque banque du pays doive être internationale dans la même mesure que les six grandes banques, parce que j'estime que ces dernières sont tout à fait en mesure de fournir la présence internationale nécessaire au Canada dans divers aspects, qu'il s'agisse de l'État ou du secteur privé. J'estime qu'il y a un rôle particulier pour les établissements régionaux.

Mais c'est un autre sujet, et je me propose d'arrêter pour le moment, à moins qu'on ne me demande de poursuivre. Il est possible qu'une ou deux banques régionales aient eu des problèmes à cause de la région dans laquelle elles étaient situées. Ce n'est peut-être pas la seule raison—on le saura plus tard—mais elles ont certainement eu des problèmes. On peut lire dans notre rapport annuel que l'immense majorité de nos prêts en difficulté, par exemple, sont en Alberta et en Colombie-Britannique. Or, les deux banques qui ont fait faillite faisaient surtout affaires dans cette région; par conséquent, elles ont peut-être eu un peu de malchance, dans la mesure où elles se trouvaient à faire des affaires dans l'Ouest à une époque de récession.

Il existe d'autres institutions régionales qui fournissent actuellement des services utiles à notre pays. Certaines de nos grandes institutions financières ont commencé très petites, comme institutions régionales, et ont pris de l'expansion. Ce n'est pas moi qui dirai que les institutions régionales n'ont pas leur place, bien au contraire. La seule chose que je dirais, c'est que la réforme de la Loi sur les banques en 1980 a permis d'assouplir les conditions de constitution des banques par rapport aux années antérieures—comme la réduction des exigences relatives au capital, l'élimination des enquêtes parlementaires et ainsi de suite. Les banques pouvaient être constituées par lettres patentes et il était donc inévitable qu'il y aurait des faillites, les choses étant ce qu'elles sont. Comme nous avons notamment connu la pire récession depuis 50 ans, il était inévitable qu'il y aurait des faillites. Mais cela n'invalide pas nécessairement les banques régionales.

**Le sénateur Kirby:** Les grandes banques veulent essentiellement qu'on maintienne la distinction entre les sociétés de fiducie et les «quatre piliers» des services bancaires, puis elles soutiennent qu'il faut établir «un terrain de jeu uniforme», pour utiliser l'expression contenu dans votre mémoire. En un sens, je suis surpris que vous preniez cette direction. Pourquoi n'auriez-vous pas fait valoir qu'il est dans l'intérêt des banques, étant donné leur importance sur le plan financier, de se lancer dans les services fiduciaires et le commerce des titres et d'offrir des services financiers diversifiés? Pourquoi préconisiez-vous le maintien des quatre piliers plutôt qu'une amalgamation?

**M. Frazee:** Je pense qu'il y a un malentendu, car sincèrement, nous ne sommes pas contre ce qui est proposé pour d'autres institutions financières. En fait, sous certaines réserves, nos banques appuyaient le principe voulant que les banques de l'annexe C exercent certaines des fonctions des conglomérats financiers même si elles sont assujetties à la Loi sur les banques. Nous ne voudrions pas être laissés pour compte dans cette restructuration. Nous aimerions avoir des pouvoirs supplémentaires de manière à être plus concurrentiels.

[*Text*]

**Senator Kirby:** I did not quite appreciate that. I understood the level playing field argument, but I also thought that your preference would be to get into other businesses. Has the securities legislation in Quebec helped you in any way?

**Mr. Frazee:** We are federal institutions.

**Senator Kirby:** Despite the fact that the provincial legislation is different, then, it does not affect you at all?

**Mr. Frazee:** No, it does not, really.

**Senator Olson:** Mr. Frazee, I was enlightened or surprised, or perhaps a bit of both, by your description of the capabilities of the Bank of Canada, particularly with respect to its ability—I do not suggest that it is an obligation—to do some examination for its own purposes. Surely, the Bank of Canada has some functions and, perhaps, some responsibilities respecting liquidity in the banks. When it does this sort of examination, does it rely totally on the Inspector General's assessment?

**Mr. Frazee:** No; in terms of liquidity, the requirements are there. It is a system that is monitored by the Bank of Canada, but it does not conduct an inspection. It never comes out to inspect us, but if our liquidity is short—if we are running short of our reserve of requirements—there are very hefty fines that we would be exposed to, so we manage that rather carefully. From time to time, we find ourselves in the position where we need to borrow from the Bank of Canada on the last day of a review period in order to get our reserves back on side, so that costs us a bit because we have to pay interest. The Bank of Canada has a responsibility there, and I suppose that it could be called regulatory, but it is managed through the reports that it receives from us. It does not come out to the bank to perform an inspection and it does not inspect our loan portfolio. The Bank of Canada, however, is certainly responsible for the maintenance of our reserve requirements.

**Senator Olson:** I understand that, but on the other borrowing and liquidity that it requires in that respect, does it not do an assessment of—I do not know how to describe this—of the quality of the assets against which loans are taken?

**Mr. Frazee:** No. Primary reserves consist of the cash flow notes, coin in the till and deposits with the Bank of Canada. Secondary reserves would include treasury bills, very short term government bonds and day loans. They do not have to concern themselves, in terms of the reserve requirements, with our general loan practices. I am sure that officials of the Bank of Canada keep in touch with the Inspector General. These are questions that I cannot answer, but I can say that they are not indifferent to the banks' practices in the marketplace because they represent the lender of last resort. However, the principal responsibility for the regulatory process is the Inspector General.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Je n'ai pas très bien compris. J'ai saisi l'idée du terrain de jeu uniforme, mais je pensais aussi que vous préféreriez vous lancer dans d'autres activités. La loi québécoise relative aux titres vous aide-t-elle d'une manière ou d'une autre?

**M. Frazee:** Nous sommes des institutions fédérales.

**Le sénateur Kirby:** En dépit du fait que la loi provinciale soit différente, ne vous touche-t-elle pas d'une certaine manière?

**M. Frazee:** Non, pas du tout.

**Le sénateur Olson:** Monsieur Frazee, votre description des pouvoirs de la Banque du Canada m'a déclaré ou surpris—peut-être un peu des deux—notamment en ce qui concerne le pouvoir qu'elle a—je ne dis pas l'obligation—de procéder à certains examens pour ses propres fins. Certes, la Banque du Canada a des fonctions et peut-être aussi des responsabilités relativement aux liquidités des banques. Quand elle effectue ce type d'examen, se fie-t-elle totalement à l'évaluation de l'Inspecteur général?

**M. Frazee:** Non; en ce qui a trait aux liquidités, les exigences sont là. Il s'agit d'un système que supervise la Banque du Canada, mais celle-ci ne fait pas d'inspection. Elle ne vient jamais inspecter nos banques, mais si nos liquidités ne sont pas suffisantes—si nous n'avons plus assez de réserves par rapport aux exigences—nous nous exposons à de lourdes amendes, ce qui fait que nous administrons la chose assez soigneusement. De temps à autre, nous nous retrouvons dans l'obligation d'emprunter à la Banque du Canada le dernier jour d'une période d'examen afin de reconstituer nos réserves, ce qui nous coûte un peu d'argent, car nous devons payer des intérêts. La Banque du Canada a une responsabilité à cet égard, et je suppose qu'on pourrait parler de responsabilité réglementaire, mais elle tient compte des rapports qu'elle reçoit de nous. Il n'appartient pas à la Banque d'effectuer une inspection et elle ne vient pas fouiller dans notre portefeuille de prêts. Mais elle doit certes veiller au maintien de nos réserves.

**Le sénateur Olson:** Je comprends bien, mais en ce qui concerne les autres emprunts et les liquidités qu'elle exige à cet égard, ne fait-elle pas une évaluation—je ne sais trop comment dire—de la qualité de l'actif sur laquelle les prêts sont consentis?

**M. Frazee:** Non. Les réserves primaires, ce sont les liquidités, l'argent de la caisse et les dépôts à la Banque du Canada. Les réserves secondaires comprendraient les bons du trésor, les obligations à court terme du gouvernement et les prêts au jour ce jour. Pour ce qui est des exigences relatives aux réserves, elle n'a pas à se soucier de nos pratiques générales en matière de prêts. Je suis sûr que la direction de la Banque du Canada reste en contact avec l'Inspecteur général. Ce sont là des questions auxquelles je ne peux pas répondre, mais je peux dire que la Banque du Canada n'est pas indifférente aux pratiques des banques sur le marché, car elle est le prêteur de dernier ressort. Toutefois, c'est l'Inspecteur général qui est le principal responsable du processus réglementaire.

[*Text*]

**Seantor Olson:** As the lender of last resort, I am surprised that it does not pretend to have the capability to do an analysis of the quality of assets of banks.

**Mr. Frazee:** No, the Bank of Canada is not required to. I cannot speak for the officials of the Bank of Canada, but I assume that they would assume that it is not their responsibility and that it would simply be a duplication of the effort that is already being performed by the Inspector General. It is clearly his responsibility.

**Senator Olson:** That may be so, except that we have been told that the Inspector General's capability is inadequate. Even the banks have said that he needs help in order to do his job adequately.

**Mr. Frazee:** He has a pretty small staff; I agree with that.

**Senator Olson:** In some cases, he does not have staff that are trained to do certain types of assessment, and that is important in terms of the determination of the quality of assets.

**Mr. Frazee:** I am sure that this will all be investigated because, obviously, there is room for improvement.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Senator Kirby referred to your approach in your statement and to the financial holding company approach in the green paper. As I understand it, you agree with the principle objective and you think that it makes a lot of sense. Are you pushing it or do you feel that if it happens you don't want to be left out? Are you pushing it and would you like to see that change?

**Mr. Frazee:** Both. We are in support of many of the principles and some of the specifics of the green paper which would broaden the powers of financial institutions, provided there is a good and effective deposit insurance scheme in place and provided that the regulatory process guarantees, as far as it can go, the safety of the system. Beyond that, we think the world will have moved forward. Our view is that the four pillars are a myth today. They are there for us because we are kept in our corral by the Bank Act. But there is no doubt that a number of other institutions are gladly getting into the deposit-taking business and so forth. We do not object to that. We would merely like to be part of the restructuring that is going on *de facto* and may some day become legislated.

**The Chairman:** Gentlmen, I thank you for your presentation and for coming here today.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Olson:** En tant que prêteur de dernier recours, je suis surpris que la Banque du Canada ne puisse faire une analyse de la qualité de l'actif des banques.

**M. Frazee:** Elle n'a pas à le faire. Je ne puis parler pour la direction de la Banque du Canada, mais je présume qu'elle estime que ce n'est pas sa responsabilité et que ce serait simplement faire double emploi, par rapport aux efforts déjà déployés par l'Inspecteur général. Il est clair que c'est sa responsabilité.

**Le sénateur Olson:** Peut-être, sauf qu'on nous a dit que ses seules possibilités ne sont pas suffisantes. Même les banques disent qu'il a besoin d'aide pour faire son travail correctement.

**M. Frazee:** Il a un petit effectif; j'en conviens.

**Le sénateur Olson:** Dans certains cas, il n'a pas de personnel qualifié pour effectuer certaines évaluations, et c'est important quand il s'agit de déterminer la qualité des éléments d'actif.

**M. Frazee:** Je suis sûr que tout cela sera étudié, car il y a de toute évidence place à l'amélioration.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Le sénateur Kirby a fait allusion à l'approche qui se dégage de votre déclaration et à celle qu'adopte le Livre vert au sujet de la société financière de portefeuille. Si je ne m'abuse, vous êtes d'accord avec le principe et vous estimez qu'il est très sensé. Le faites-vous valoir ou voulez-vous simplement ne pas être oubliés s'il est adopté? Aimeriez-vous que ce changement soit apporté?

**M. Frazee:** Les deux. Nous appuyons bon nombre des principes et certains des éléments du Livre vert qui permettraient d'élargir les pouvoirs des institutions financières, pourvu qu'il y ait un programme d'assurance-dépôts efficace et que le processus réglementaire garantisse dans la mesure du possible la sûreté du système. Au-delà de ce qui est possible, nous pensons que le monde aura progressé. Nous estimons que les quatre piliers sont aujourd'hui un mythe. Ils seront là pour nous parce qu'on nous maintient dans notre coquille avec la Loi sur les banques. Mais il ne fait pas de doute qu'un certain nombre d'autres établissements sont heureux de pouvoir commencer à accepter des dépôts, etc. Nous n'avons pas d'objection à cet égard. Nous aimerions simplement ne pas être oubliés dans la restructuration à laquelle on procède actuellement et qui pourrait éventuellement faire l'objet d'une loi.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie de nous avoir présenté votre exposé et d'être venus ici aujourd'hui.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Bank of Montreal:*

Mr. W. D. Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Lloyd Atkinson, Senior Vice-President and Chief Economist;

Mr. Glenn R. Rourke, Senior Vice-President, Corporate and Government Banking.

*From the Bank of Nova Scotia:*

Mr. Cedric E. Ritchie, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. J. A. G. Bell, President;

Mr. R. L. Brookes, Executive Vice-President;

Mr. Ramsay R. Holmes, Senior Vice-President, Planning and Legislation;

Mr. Peter Nicholson, Executive Assistant to the Senior Executive.

*From the Royal Bank of Canada:*

Mr. Rowland C. Frazee, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Allan R. Taylor, President and Chief Operating Officer;

Mr. Alex Thomson, Deputy Chief Economist.

*De la Banque de Montréal:*

M. W. D. Mulholland, président du conseil et chef de la direction;

M. Lloyd Atkinson, premier vice-président et économiste en chef;

M. Glenn R. Rourke, premier vice-président, Direction des grandes entreprises et des administrations publiques.

*De la Banque de Nouvelle-Écosse:*

M. Cedric E. Ritchie, président du conseil et chef de la direction;

M. J. A. G. Bell, président;

M. R. L. Brookes, vice-président exécutif;

M. Ramsay R. Holmes, premier vice-président, Planification et législation;

M. Peter Nicholson, adjoint exécutif à la direction.

*De la Banque Royale du Canada:*

M. Rowland C. Frazee, président du conseil et chef de la direction;

M. Allan R. Taylor, président et chef des opérations;

M. Alex Thomson, économiste adjoint.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, October 9, 1985

**Issue No. 12**

**Fourth Proceedings on:**

"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" and the "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)"

LIBRARY
NOV 7 1985
University of Toronto

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 9 octobre 1985

**Fascicule nº 12**

**Quatrième fascicule concernant:**

«La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et le «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28253—1

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (or Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (or Doody)
Simard
Steuart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (ou Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (ou Doody)
Simard
Steuart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

BARRO

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 25, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April 1985; and

That the Committee be empowered to engage the services of such professional, clerical and technical personnel as may be required for the purpose of the said examination.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the motion was modified to read as follows:—

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon the following:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 25 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude et un rapport sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de ce qui suit:

(i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 avril 1985; et

(iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 9, 1985
(15)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, Murray, Perrault and Simard. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Bosa, Corbin, Grafstein, McElman and Sinclair.

*In attendance:*

*From the Department of Economics, University of Western Ontario:*

Professor Thomas J. Courchene, Advisor.

*From Martineau Walker, Montreal:*

Mr. Gérald A. Lacoste, Counsel.

*From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:*

Mr. Basil Zafiriou, Chief.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Securities Industry Capital Markets Committee:*

Mr. James B. Pitblado, Chairman; Chairman, Dominion Securities Pitfield Ltd.;

Mr. Andrew J. Kniewasser, Member; President, Investment Dealers Association of Canada;

Mr. F. Warren Hurst, Senior Policy Advisor, Investment Dealers Association of Canada.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 25, 1985, resumed consideration of:

(i) the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", tabled in the Senate on 23rd April, 1985;

(ii) the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)", tabled in the Senate on 18th June, 1985; and

(iii) the subject-matter of bills, in advance of their coming before the Senate, and other matters relating to these documents.

The witnesses from the Securities Industry Capital Markets Committee made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1985
(15)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, Murray, Perrault et Simard. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Corbin, Grafstein, McElman et Sinclair.

*Également présents:*

*Du département de sciences économiques, Université Western Ontario:*

Professeur Thomas J. Courchene, conseiller;

*De Martineau Walker, Montréal:*

M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique.

*De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherches, Division de l'économie:*

M. Basil Zafiriou, chef.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux:*

M. James B. Pitblado, président; président du conseil, Dominion Securities Pitfield Ltée.;

M. Andrew J. Kniewasser, membre; président de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières;

M. F. Warren Hurst, premier conseiller de politiques, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 25 juin 1985 poursuit l'étude:

(i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;

(ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et

(iii) de la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, préalablement à leur dépôt au Sénat, ou toute question connexe.

Les témoins du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux font une déclaration et répondent aux questions.

At 5:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 17 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 9, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.20 p.m. to give consideration to the regulation of Canadian financial institutions and the CDIC.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This afternoon we are continuing our study of the Green Paper on the Regulation of Canadian Financial Institutions and the Report of the working group on deposit insurance commonly known as the Wyman report. We are pleased to welcome as our witnesses representatives from the Securities Industry Capital Markets Committee. The chairman and principal spokesman is Mr. James B. Pitblado, who is also chairman of Dominion Securities Pitfield Limited. With him are Mr. Andrew J. Kniewasser, member of the committee and president of Investment Dealers Association of Canada, and Mr. Warren Hurst, Policy Advisor, Investment Dealers Association of Canada.

The securities industry is not affected very much by the Wyman report, but we thought it would be helpful if they provided us with some information on the self-regulation process in their own industry and also on their national contingency fund—matters which might be considered analogous to some of the issues raised by the Wyman committee report. Mr. Pitblado will address himself to the question of self-regulation in their fund, whereupon we will open the floor for questioning on that matter. We will then return to the green paper on the Regulation of Canadian financial institutions. Already distributed to members of the committee are copies of the brief presented to the House of Commons committee and their comments to the Dupre Commission in Ontario and copies of the Securities Industry Capital Markets Committee brief entitled "Self-Regulation in the Canadian Securities Industry."

Mr. Pitblado, would you like to begin.

**Mr. James B. Pitblado, Chairman, Securities Industry Capital Markets Committee:** Mr. Chairman, it is a pleasure to be here today. You are quite right that we are not directly affected by the CDIC and the Wyman report and that as an industry we have taken no position. Any opinions we might express would be either Mr. Kniewasser's or my personal opinions.

It may be instructive to outline briefly, without reading this three-page paper we have prepared, what I consider to be the significant aspects of our regulatory structure. I think any of us would agree that financial markets depend upon public confidence, and the key to public confidence relates to the financial stability of the participants in the system. The question then is how one can best achieve financial stability and, therefore, enhance public confidence. Clearly, an effective system of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 octobre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 20 pour étudier la réglementation des institutions financières du Canada et la SCAD.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous continuons cet après-midi notre étude du Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada et du rapport du Comité d'étude sur la société d'assurance-dépôts, mieux connu sous le nom de rapport Wyman. Nous sommes heureux d'accueillir nos témoins qui sont des représentants du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux, dont le président et principal porte-parole est M. James B. Pitblado, qui assume en outre la présidence de la Dominion Securities Pitfield Limited; nous accueillons en outre M. Andrew J. Kniewasser, membre du Comité et président de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, de même que M. Warren Hurst, conseiller de direction de l'Association.

Le secteur du commerce des valeurs mobilières n'est qu'effleuré par le rapport Wyman, mais nous avons jugé utile de demander aux témoins de nous fournir certaines données sur l'autoréglementation dans leur propre secteur ainsi que sur le fonds national de prévoyance, sujets qui, à certains égards, peuvent être assez semblables à quelques-unes des questions soulevées dans le rapport Wyman. M. Pitblado abordera la question de l'autoréglementation du fonds de fiducie de sa propre société après quoi les sénateurs poseront des questions sur ce sujet; nous reviendrons ensuite au Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada. Les membres du Comité ont déjà reçu un exemplaire du mémoire présenté au Comité de la Chambre des communes de même que des observations formulées par le Comité du commerce à la Commission Dupré de l'Ontario et un exemplaire du mémoire du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux intitulé «Autoréglementation dans le commerce des valeurs mobilières».

Monsieur Pitblado, vous avez la parole.

**M. James B. Pitblado, président, Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux:** Monsieur le président, nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui. Vous avez tout à fait raison de dire que nous ne sommes pas directement touchés par la SCAD et par le rapport Wyman; je vous signale également que notre secteur n'a pas non plus pris position sur la question. Les opinions qui seront donc formulées ici seront soit celles de M. Kniewasser, soit les miennes.

Sans vous faire lecture du document de trois pages que nous avons préparé, il serait peut-être utile de décrire brièvement ce que je considère comme étant les volets importants de notre cadre de réglementation. Vous conviendrez tous que les marchés financiers sont tributaires de la confiance du public et que la clé de cette confiance se trouve dans la stabilité financière des institutions ou des particuliers intéressés. La question qui se pose alors est de savoir quel est le meilleur moyen d'attein-

[*Text*]

regulation is critical to the process. In our industry that is achieved, without the regulatory authorities giving up jurisdiction, by a significant amount of self-regulation. The industrial bodies—the stock exchanges and the IDA—have effectively put in place a regulatory system or regime. In our view there are some important advantages to that system. First, there is the ability to utilize trained industry people who know and understand the industry. Second, one is better able to establish and maintain good business practices, because the participants who are aware of the business practices are providing and educating the people who are regulating them. Third, we have been able to achieve the benefits of regulation and self-regulation on a national basis, despite the fact that securities regulation is a matter of provincial jurisidiction. I think we have achieved a very substantial degree of compatibility, if not uniformity, between the regulatory rules and requirements of the various provinces. So, effectively, our system of self-regulation is a national system. Finally, I think we can achieve an economy of efficiency, which means that the regulatory system is provided at a cheaper cost.

The key to the whole thing is the compliance system that is in place. That system is analogous to an inspection system in which national examiners or auditors monitor the member firms of the industry on a periodic basis through surprise audits, monthly questionnaires, year-end audits and more frequent audits if required. We have provided a trust fund, which we call the national contingency fund, to protect individual clients from losses they would suffer through the insolvency of a member firm. The important thing to understand is that the trust funds have been provided by members of the securities industry. Not only are they liable for the funds that they have provided, but they have a contingent liability through the self-regulatory organization for additional funds if required. It has been said that our $9 million, which is the current worth of our fund and which has been in existence for 16 years, looks pretty small in relation to some of the other funds. I would suggest to you that some of the other funds have been depleted more rapidly. We have paid out in claims over 16 years $2.1 million to individuals who have suffered loss as a result of the failure of a member firm. One of the important elements in this is that it is our own money that is at risk; not other people's money. So we tend as a group of individuals in the industry to exercise care and discretion over that fund; so the regulatory system is designed to put in protection measures before an event rather than after it.

We have a high degree of interest in ensuring the stability of our securities firms. The self-regulatory process has worked well. As an early warning system, it has allowed us to take measures before an event rather than after an event, and, as a result, over 16 years the total claims paid out have only amounted to $2.1 million.

[*Traduction*]

dre la stabilité financière et, par conséquent, d'accroître la confiance du public. Il ne fait aucun doute qu'un système efficace de réglementation est essentiel à cet égard. Dans notre secteur, nous atteignons cet objectif sans que pour autant les responsables de la réglementation abandonnent quelque compétence que ce soit, en recourant beaucoup à l'autoréglementation. Les branches de notre secteur, c'est-à-dire les marchés boursiers et l'ACCOVM, ont adopté un régime de réglementation qui offre, à notre avis, certains avantages importants. D'abord, il nous permet de recourir aux services de personnes compétentes qui connaissent et comprennent leur secteur. Deuxièmement, nous sommes mieux en mesure d'établir et de maintenir de saines pratiques commerciales parce que les participants qui connaissent notre façon de fonctionner informent ceux chargés de la réglementation de leur secteur. Troisièmement, nous avons réussi à faire adopter la réglementation et l'autoréglementation à l'échelle nationale en dépit du fait que la réglementation des valeurs mobilières est de compétence provinciale. Je pense que nous avons atteint un degré très élevé sinon d'uniformité, certainement de comptabilité entre les règlements et les exigences des diverses provinces. Ce qui fait de notre système d'autoréglementation un système national. Enfin, je pense que nous pouvons réaliser une «économie d'efficacité», en ce sens que la réglementation est appliquée à moindre coût.

La clé de l'autoréglementation est le système de conformité qui a été établi, et qui est semblable à un système d'inspection suivant lequel des examinateurs ou des vérificateurs nationaux contrôlent nos sociétés membres à intervalles réguliers par le biais de vérifications surprises, de questionnaires mensuels, de vérifications annuelles et de vérifications plus fréquentes si cela s'impose. Nous avons constitué un fonds en fiducie que nous appelons le fonds national de prévoyance pour protéger nos clients contre les pertes qu'ils pourraient subir si une société membre devenait insolvable. Ce qu'il est important de retenir, c'est que le fonds de fiducie a été constitué par les membres de notre secteur. Non seulement sont-ils comptables du fonds qu'ils ont constitué, mais ils pourraient également devoir contribuer à un passif éventuel par le biais de l'autoréglementé, qui prévoit le versement de fonds supplémentaires si nécessaires. Certains ont dit que notre fonds, constitué depuis 16 ans d'une valeur de 9 millions de dollars, paraît plutôt réduit comparé à certains autres fonds. Permettez-moi de vous dire que certains de ces autres fonds ont été épuisés plus rapidement. Depuis 16 ans, nous avons versé 2,1 millions de dollars à des personnes ayant subi des pertes par suite de la faillite d'une société membre. L'un des éléments importants à retenir ici, c'est que c'est notre propre argent que nous risquons, pas celui des autres. C'est donc dire qu'en tant que groupe de personnes qui font affaire dans ce secteur, nous avons tendance à faire preuve de prudence; le système de réglementation nous permet donc d'adopter des mesures de protection susceptibles d'être utilisés avant la tempête et non après.

Nous avons tout intérêt à veiller à la stabilité de nos sociétés de valeurs mobilières. Le processus d'autoréglementation fonctionne bien. Système d'alerte si l'on peut dire, il nous permet de prendre des mesures avant la tempête et non après et ainsi, depuis 16 ans, nous n'avons payé au total que 2,1 millions de dollars en réclamations.

[*Text*]

That is the essence of our national contingency fund and the self-regulatory process.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Pitblado. The lead-off questionner is Senator Kirby.

**Senator Kirby:** Mr. Chairman, I wonder if I might just ask a question related to the national contingency fund. I am not going off on the CCB issue because we have an agreement that we not deal with that issue today. I just have one quick question on an article which appears in the *Globe and Mail* of today. That article states that uninsured deposits by investment-dealer placements amounted to $110.1 million. My question is: How does that relate to the $9 million in the national contingency fund, and what would have happened to your industry in the event that uninsured depositors were not protected?

**Mr. Pitblado:** Our fund does not relate to a financial loss that an individual may take as a result of an investment he has made; it relates to a securities firm going insolvent and any claims the individual has against the firm. Those would be honoured.

I cannot tell you how much out of the $110.1 million would have been deposited by investment dealers for their own account or for the accounts of third parties.

**Senator Kirby:** As some of us are not experts in your field, can you tell us what the difference would have been had you been acting for your own account or had you been acting for a third party?

**Mr. Pitblado:** If we were acting for our own account, then Dominion Securities Pitfield would have had the deposit with the Canadian Commercial Bank.

**Senator Kirby:** It is your money in that case.

**Mr. Pitblado:** It would have been our money at risk.

Had we purchased those deposits—and they are transferable—we could have then sold them to an individual or an institution, and then they would have been at risk for that individual or institution.

Our fund would not cover an individual, who lost money as a result of CCB or any other failure of a financial or non-financial institution, if that individual owned the security directly. If that were the case, he would be at risk.

It would cover a situation where one of our member firms, as a result of bad management, bad practices, bad investments, went into default and the assets were not enough to satisfy the liabilities. In that case, the fund would make up the difference to all individual investors.

**Senator Kirby:** To the extent it was available?

**Mr. Pitblado:** To an unlimited extent, because, in addition to what is in the fund now, there is a call on all member firms for additional capital, if required.

[*Traduction*]

Voilà en quoi se composent essentiellement notre fonds national de prévoyance et le processus d'autoréglementation.

**Le président:** Merci, monsieur Pitblado. Nous entamons donc la période des questions et la parole est au sénateur Kirby.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur le président, pourrais-je poser seulement une question concernant le fonds national de prévoyance. Je ne vais pas parler de la Banque commerciale du Canada parce que nous avons convenu de ne pas étudier cette question aujourd'hui. J'ai juste une question rapide sur un article du *Globe and Mail* d'aujourd'hui, selon lequel les dépôts non assurés effectués par des courtiers en valeurs mobilières s'élevait à 110,1 millions de dollars. Ma question est donc la suivante: en quoi ces dépôts se rapportent-ils aux 9 millions qui se trouvent dans le fonds national de prévoyance et que serait-il arrivé à votre secteur si des déposants non assurés n'avaient pas été protégés?

**M. Pitblado:** Notre fonds n'a rien à voir avec les pertes financières qu'une personne peut subir par suite d'un placement; l'argent qui s'y trouve est utilisé pour rembourser les personnes qui ont fait des placements dans une société de valeurs mobilières devenue insolvable. Les dépôts sont alors honorés.

Je ne peux pas vous dire combien des 110,1 millions ont été déposés par des courtiers en valeurs mobilières pour leur propre compte ou pour des tiers.

**Le sénateur Kirby:** Comme certains d'entre nous ne sont pas des spécialistes de votre domaine, pouvez-vous nous dire quelle différence cela aurait fait si vous aviez agi pour votre propre compte ou pour le compte d'une tierce partie?

**M. Pitblado:** Si nous avions agi pour notre propre compte, la société Dominion Securities Pitfield aurait alors déposé son argent à la Banque commerciale du Canada.

**Le sénateur Kirby:** Dans ce cas, c'est votre argent.

**M. Pitblado:** C'est notre argent que nous aurions risqué.

Si nous avions acheté ces dépôts, qui sont transférables, nous aurions alors pu les vendre à un particulier ou à une institution. Ils auraient alors constitué un risque pour le particulier ou pour l'institution.

Notre fonds ne couvre pas les pertes d'un particulier qui a déposé de l'argent à la Banque commerciale du Canada ni aucune autre faillite d'une institution financière ou non financière, si le particulier est le propriétaire direct des valeurs mobilières. Si tel était le cas, c'est lui qui prendrait le risque.

Par contre, notre fonds est utilisé lorsque l'une de nos sociétés membres, par site d'une mauvaise gestion, d'un mauvais placement, etc., se trouve en défaut de paiement et que son actif n'est pas suffisant pour couvrir son passif. Dans ce cas, nous puisons au fonds pour combler la différence qui est versée à tous les investisseurs individuels.

**Le sénateur Kirby:** Dans la mesure où les fonds existent?

**M. Pitblado:** Peu importe, parce que, outre l'argent qui se trouve dans le fonds au moment où nous en avons besoin, nous faisons appel à toutes nos sociétés membres pour lever des capitaux supplémentaires, si le besoin s'en fait sentir.

[*Text*]

**Mr. Andrew J. Kniewasser, Member, Securities Industrial Capital Markets Committee:** The securities industry is the only industry in Canada, Mr. Chairman, that accepts an ongoing, unlimited contingent liability to individuals in Canada. If any member firm gets into financial difficulty, that is available without limit. We pay for that with our own money. The fund is now at $9 million, and it is always replenished if there is a claim against it. It also grows each year by half a million dollars.

**Senator Kirby:** So I can expand on that point, you say that it is now at $9 million, but it is, in effect, a $9 million fund with an unlimited call? Is that what I understood you to say?

**Mr. Kniewasser:** The national contingency fund, in logic, is the capital of the Canadian securities industry, which stands at $800 million.

**Senator Kirby:** So whether at any given time it is at $8 million, $9 million or $10 million, that is not a definitive number?

**Mr. Kniewasser:** Yes.

**Senator Kirby:** I will now go on to the self-regulating aspect, and I have a couple of questions I should like to ask you to expand on. On the second point you raised in your comments as to why self-regulation is a good thing, you said at page two of your brief that it permits a high degree of investor protection, because you can establish good business practices beyond those to which governments can adequately prescribe. I should like you to expand on that, because, if one accepts that as a principle, one would presumably do away with all government regulation and make the argument that self-regulation is by definition always better than government regulation, and yet we all know that there are a number of cases where self-regulation does not work.

Frankly, my question is whether that is a self-serving statement or whether there is something you can give us to back that up?

**Mr. Pitblado:** I will make a general observation on that and then allow Mr. Kniewasser to carry on.

I think that one can set regulatory standards, but those regulatory standards can be looked upon as being the minimally acceptable standards. Through self-regulation, one can impose standards as high as one deems necessary, so that, effectively, one can create, as a result of putting into place standards beyond those which are judged to be the minimum acceptable, a higher level of standards at a particular time for particular firms and for the industry as a whole.

[*Traduction*]

**M. Andrew J. Kniewasser, membre, Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux:** Le secteur des valeurs mobilières est le seul secteur au Canada, monsieur le président, qui accepte un élément de passif éventuel constant et illimité pour des particuliers au Canada. Si une de nos sociétés membres se trouve en difficultés financières, elle peut puiser dans le fonds sans restriction aucune. Nous utilisons notre propre argent pour rembourser les personnes touchées. Le fonds contient aujourd'hui 9 millions et il est toujours renfloué chaque fois que quelqu'un fait une réclamation. En outre, il augmente chaque année d'un demi-million de dollars.

**Le sénateur Kirby:** Je peux donc pousser davantage ma question; vous dites que le fonds s'élève aujourd'hui à 9 millions de dollars, mais il s'agit en fait d'un fonds «sans fond», quoi? C'est bien ce que vous avez dit, n'est-ce pas?

**M. Kniewasser:** Logiquement parlant, le fonds national de prévoyance est le capital du secteur des valeurs mobilières du Canada qui s'élève à 800 millions.

**Le sénateur Kirby:** C'est donc dire qu'à n'importe quel moment, si le fonds contient 8, 9 ou 10 millions, ce n'est pas un chiffre définitif?

**M. Kniewasser:** C'est juste.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais maintenant aborder la question de l'autoréglementation. J'ai quelques questions à vous poser et j'aimerais que vous nous donniez plus de détails. En ce qui a trait au deuxième aspect que vous avez soulevé dans vos observations concernant l'autoréglementation que vous estimez être une bonne chose, vous dites en page deux de votre mémoire «que l'autoréglementation permet une plus grande protection des épargnants, étant donné que le commerce des valeurs mobilières est à même d'établir et de faire observer de bonnes pratiques professionnelles qui dépassent celles que les gouvernements peuvent convenablement prescrire.» J'aimerais que vous nous donniez plus de détails sur cette question parce que si, au départ, on accepte cette déclaration comme étant un principe général, on peut supposer qu'on ne tiendra pas compte de la réglementation gouvernementale et que certains prétendront que l'autoréglementation est, par définition, toujours préférable aux règlements du gouvernement, alors que pourtant nous savons tous que dans un certain nombre de cas, l'autoréglementation n'est pas efficace.

J'aimerais savoir si cette déclaration constitue une autocongratulation ou si vous pouvez nous donner des exemples pour étoffer vos propos.

**M. Pitblado:** J'aimerais faire une observation générale après quoi je céderai la parole à M. Kniewasser.

Je pense que l'on peut établir des normes de réglementation, mais que ces normes peuvent être envisagées comme des normes minimales acceptables. Par le biais de l'autoréglementation, on peut imposer des normes aussi élevées que nécessaire, de sorte qu'effectivement on peut créer, après avoir établi des normes qui vont au-delà de celles qui sont jugées comme des normes minimales acceptables, un niveau plus élevé de normalisation à un moment donné pour des firmes précises et pour le secteur dans son ensemble.

[*Text*]

**Mr. Kniewasser:** To establish and enforce. Our whole regulatory system, as you have gathered, is essentially done with people who are in the business. There is no way that I can hire, or anybody can hire, enough technical expertise to be able to keep up with all of the things that are happening in the very complicated, fast-moving financial community. So we rely on people in the business to set the standards for how business should be done, and to update those as we go on, and then, when we get into tricky situations, we call on people once again in the business to help unravel those tricky situations. So it is to establish and enforce.

I should like to make the point, Mr. Chairman, that this is an ongoing process—that is, the establishment and enforcement of those standards. Those are published every year and submitted to each provincial securities commission, to every province in Canada and to the Government of Canada. If any particular jurisdiction takes the view that we have gone too far, or have not gone far enough, that jurisdiction, of course, can overrule us. The first by-law we have in the IDA is that these are all subject to provincial securities commissions, provincial governments and the Government of Canada taking a different point of view.

**Senator Kirby:** Do you, in fact, wind up with a uniform set of standards? What happens, for example, when you want to make a change and the Montreal Stock Exchange agrees but the Toronto Stock Exchange disagrees?

**Mr. Kniewasser:** We have come to the conclusion, Mr. Chairman, that in a country such as Canada one cannot have uniform standards from one jurisdiction to another, but one can have compatible standards. So far we have been able to achieve, through negotiations with the securities commissions, the provinces and the Government of Canada, compatibility in the system across the country.

Indeed, the longer I am around this industry, the more I question whether uniform standards should be a goal, because requirements do differ. Requirements for new financing in Nova Scotia do differ from those requirements for new financing in Ontario.

So we have a decentralized system that is, through this process as described, compatible.

**Senator Kirby:** Why would that be true? I understand why it may be true in practice, but why ought that to be the case? You seem to suggest that it is either inevitable or natural, and my question is: Why?

**Mr. Kniewasser:** To take a new financing as an example, it might be that in the province of Nova Scotia the regulatory requirements for the raising of capital for a regional business or a small business need not be as complicated or as expensive or as detailed as a prospectus for the raising of capital for Bell Canada.

[*Traduction*]

**M. Kniewasser:** C'est juste, établir et faire observer des normes. Tout notre système de réglementation, vous l'avez compris, est essentiellement confié à des personnes appartenant au milieu même des valeurs mobilières. Il m'est absolument impossible, tout comme pour n'importe qui d'autre, d'engager suffisamment de spécialistes qui seraient capables de se tenir au courant de tout ce qui se passe dans les milieux financiers qui sont très compliqués et qui changent très rapidement. Nous comptons donc sur des financiers pour établir des normes de fonctionnement de nos activités et pour mettre ces normes à jour au fur et à mesure; et lorsque nous éprouvons des difficultés, nous faisons de nouveau appel à ces financiers pour nous aider à démêler les choses. Donc, nous établissons et faisons observer des normes.

Monsieur le président, j'aimerais vous préciser qu'il s'agit là d'un processus constant; je veux parler de l'adoption et de l'application de ces normes qui sont publiées chaque année et soumises à chaque commission provinciale des valeurs mobilières, à chaque gouvernement provincial et au gouvernement fédéral. Si l'une ou l'autre de ces compétences estime que nous sommes allés trop loin, ou pas assez loin, bien sûr, elle peut invalider notre décision. La première règle de l'ACOVM, est que toutes ces normes sont présentées aux commissions provinciales des valeurs mobilières, aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral qui peuvent exprimer un point de vue différent.

**Le sénateur Kirby:** En fait, est-ce que vous arrivez à établir un ensemble de normes uniformes? Qu'est-ce qui se passe, par exemple, lorsque vous voulez apporter une modification et que la Bourse de Montréal est d'accord, mais que celle de Toronto ne l'est pas?

**M. Kniewasser:** Monsieur le président, nous en sommes venus à la conclusion que dans un pays comme le Canada, on ne peut avoir des normes uniformes d'une province à l'autre, mais bien plutôt des normes compatibles. Jusqu'à maintenant, grâce à des négociations avec les commissions de valeurs mobilières, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, nous avons réussi à établir un système compatible dans tout le pays.

En fait, plus je connais le secteur, plus je me demande s'il convient que l'uniformité soit l'objectif à atteindre parce que les besoins diffèrent d'une province à l'autre. Les exigences concernant les nouveaux capitaux en Nouvelle-Écosse diffèrent effectivement de celles de l'Ontario.

Nous avons donc un système décentralisé et compatible.

**Le sénateur Kirby:** Et pourquoi? Je comprends pourquoi cela peut être vrai en pratique, mais pourquoi cela devrait-il être le cas? Vous semblez dire que c'est inévitable ou naturel, et moi j'aimerais savoir pourquoi.

**M. Kniewasser:** Prenons par exemple un projet pour lequel il faut trouver de l'argent frais; il se peut qu'en Nouvelle-Écosse, les exigences en matière de réglementation pour la levée de capitaux pour une entreprise régionale ou une petite entreprise ne soient pas aussi compliquées ni aussi détaillées que pour une levée de capitaux pour Bell Canada.

[*Text*]

**Mr. Pitblado:** Given that the western economy of this country has tended to be significantly natural resource oriented, the Vancouver Stock Exchange has become a more risky exchange than the Toronto Stock Exchange. The raising of capital to finance smaller mining ventures is somewhat different than it might be for a major mining company. There are differences. While there are high risks involved, they are still part of the system.

**Senator Kirby:** But are those differences not essentially differences that are unrelated to where the firm happens to be located? I cannot see why you would want to treat a small risky mining company in northern Ontario any differently from a small mining company in northern British Columbia. While I do not disagree with your example, I do not know what geography has to do with it.

**Mr. Pitblado:** The people involved in promotional activities in regard to junior situations, such as mining situations, are going to congregate around the facility where that type of funding is done, and that is the Vancouver Stock Exchange. There may be northern Ontario company stocks, northern Quebec company stocks and northern Manitoba company stocks that are part of that, but the process revolves around the Vancouver Stock Exchange; things will coalesce there.

For such stocks there would be somewhat different standards than would apply for normal industrial listings or industrial financings. While the standards are lower, one would hope that through the self-regulatory regime one could basically control the situation. But it is a higher risk situation and it is recognized as such. We have suffered more losses as a result of that.

**Senator Kirby:** I wonder if I might ask you one last question, and it relates to your fourth point, which ties into some of the work we have been doing. In your fourth point, you talk about the national contingency fund having been developed "with substantial built-in incentives." Could you tell us what some of those incentives are.

**Mr. Kniewasser:** Every firm is interested in my doing my job and in my compliance officers doing their job of enforcing the standards, because, if we don't, it is going to cost the firm money. That is the whole heart of the fund. It is their money, not the taxpayers' money.

I have no difficulty whatsoever in going into any firm, with or without notice, whenever I want and asking for information. We have a very detailed tracking system on every firm and how they conduct their business, and, if we see problems, we move right in. That is something that is available to us on a daily basis. It is in every firm's interest to ensure that we have that access.

**Senator Kirby:** So it is a contingency liability issue that you are raising?

**Mr. Kniewasser:** Yes. We divvy this task up by audit jurisdiction. Firms which primarily operate in Vancouver will be looked at by the Vancouver Stock Exchange; the firms operating out of central Canada, Montreal and Toronto, will be done

[*Traduction*]

**M. Pitblado:** Comme l'économie de l'Ouest a tendance à nettement s'orienter vers l'exploitation des ressources naturelles, la Bourse de Vancouver est devenue un marché boursier beaucoup plus risqué que celui de Toronto. Si l'on veut trouver des capitaux pour financer de petites exploitations minières, c'est quelque peu différent que pour une grande société minière. Bien sûr, il y a des différences. Même si on court des risques élevés, cela fait toujours partie du jeu.

**Le sénateur Kirby:** Mais ces différences ne sont-elles pas essentiellement des différences qui n'ont rien à voir avec l'endroit où se trouve la société? Je ne comprends pas pourquoi vous voudriez considérer une petite société minière à risques dans le nord de l'Ontario différemment d'une petite société minière dans le nord de la Colombie-Britannique. Je ne conteste pas votre exemple, mais je ne sais pas ce que l'aspect géographique a à voir là-dedans.

**M. Pitblado:** Les responsables de la promotion de ces petites sociétés, comme des sociétés minières, vont se concentrer autour de l'endroit où le financement se fait, c'est-à-dire la Bourse de Vancouver. Il se peut que des sociétés du nord de l'Ontario, du nord du Québec et du nord du Manitoba fournissent des capitaux, mais tout se passe autour de la Bourse de Vancouver. C'est là que tout se fera.

Pour ce genre d'actions, il faut des normes quelque peu différentes des normes habituelles régissant l'introduction en bourse ou le financement industriel. Même si les normes sont moins strictes, on peut espérer, grâce à l'autoréglementation, pouvoir maîtriser la situation. Mais il y a plus de risques en cause et tout le monde le reconnaît. C'est dans de pareils cas que nous avons subi le plus de pertes.

**Le sénateur Kirby:** Puis-je vous poser une dernière question sur le quatrième point que vous avez soulevé et qui a trait à certains des travaux que nous avons faits. Vous parlez en effet du fonds national de prévoyance qui «comprend de nombreux encouragements». Pouvez-vous nous dire ce que sont ces encouragements?

**M. Kniewasser:** Chaque société tient à ce que je fasse mon travail et à ce que mes agents de surveillance fassent le leur, à ce qu'ils fassent respecter les normes parce que sinon, la société va devoir débourser. C'est le principe essentiel du fonds. Il s'agit de l'argent des sociétés et non de celui des contribuables.

Je n'hésite absolument pas à aller voir une société, que je l'aie avisée ou non, lorsque je veux obtenir des renseignements. Nous disposons d'un système très précis de surveillance de chaque société et sur la façon dont elle conduit ses affaires; si nous constatons des problèmes, nous intervenons immédiatement. Nous disposons de données quotidiennes. Il y va de l'intérêt de chaque société de nous assurer l'accès à ses dossiers.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce que vous parlez ici du passif éventuel à couvrir par vous?

**M. Kniewasser:** C'est exact. Nous répartissons la tâche par province. Les sociétés qui font principalement affaire à Vancouver sont évaluées par la Bourse de Vancouver, celles du centre du Canada, de Montréal et de Toronto sont évaluées par l'ACCOVM. Mais nos normes sont les mêmes et, bien sûr,

[*Text*]

by the IDA. But we have the same standards and we of course compare notes all of the time. It is done on the spot.

**The Chairman:** Senator Flynn, please.

**Senator Flynn:** Does your association represent all investment dealers, all brokers? In other words, is membership in your association compulsory for all investment dealers and brokers?

**Mr. Pitblado:** Any member of one of the participating organizations—namely, the four major stock exchanges or the IDA—has to belong. For those firms, membership is compulsory.

**Senator Flynn:** So, to be acknowledged by the exchange, they must belong to your association? Or is it compulsory pursuant to legislation?

**Mr. Kniewasser:** Membership in the Investment Dealers Association of Canada is open to anyone in Canada. One can join or not join as one wishes. Anyone can apply to join a stock exchange.

Once one is in the system, however, then one has to play by the rules we have been describing. That is a condition of membership, and membership is open to anyone who wishes to join.

**Senator Flynn:** But what compulsion, practical or legislative, is there for an investment dealer or broker to be a member of your association?

**Mr. Kniewasser:** There really is no compulsion. The IDA has 70 member firms and these 70 firms, as members of stock exchanges or as investment bankers, do 98 per cent of all of the underwriting in Canada. That amounted to $40 billion last year.

**Senator Flynn:** The reason for my question is to determine the extent of your regulation. Does your association cover 100 per cent of the investment dealers practising in Canada?

**Mr. Kniewasser:** Our association covers 95 per cent of the investment dealers practising in Canada. There is no compulsion to join. One can get registration and operate as a securities dealer without belonging to the IDA.

**Senator Flynn:** I suppose it is not possible, given the split jurisdiction problems, for federal legislation to cover all investment dealers across the country.

**Mr. Kniewasser:** I am sure the staff of the committee could give an opinion on that. Up to this point in time, the business has been regulated by the provinces. Many provinces have registered people who do not belong to a stock exchange or to the IDA. The federal government has not come near the field thus far.

**Senator Flynn:** Therefore, the provincial legislation, generally, does not make it compulsory for an investment dealer to be a member of your association, with the result that your association's contingency fund does not cover everybody.

**Mr. Pitblado:** That is correct.

[*Traduction*]

nous comparons nos données constamment. Il n'y a aucun retard.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Votre association représente-t-elle tous les courtiers en valeurs mobilières, tous les agents de change? Autrement dit, tous sont-ils obligés de faire partie de votre association?

**M. Pitblado:** Tous les membres des organismes participants, c'est-à-dire les quatre grandes bourses ou l'ACCOVM, sont obligés de faire partie de notre association.

**Le sénateur Flynn:** Donc, pour être reconnues par les marchés boursiers, les sociétés doivent appartenir à votre association? Ou sont-elles légalement tenues de le faire?

**M. Kniewasser:** N'importe qui peut faire partie de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières au Canada. On est libre d'en devenir membre ou non. N'importe qui peut présenter une demande à une bourse.

Une fois dans le système, cependant, il faut respecter les règles du jeu que nous avons décrites. C'est là une condition d'admissibilité et quiconque désire devenir membre peut le faire.

**Le sénateur Flynn:** Mais quelle obligation, d'un point de vue pratique ou légal, incombe-t-il à un courtier en valeurs mobilières ou à un agent du change de devenir membre de votre association?

**M. Kniewasser:** Il n'existe aucune obligation. L'ACCOVAM compte 70 sociétés membres et celles-ci, en tant que membres des marchés boursiers ou preneurs fermes, réalisent 98p. 100 de toutes leur prise ferme au Canada; leur chiffre d'affaires a été de 40 milliards de dollars l'an dernier.

**Le sénateur Flynn:** La raison pour laquelle je vous pose cette question, c'est que je veux savoir quelle portée vos règlements peuvent avoir. Votre association regroupe-t-elle la totalité des courtiers qui font affaire au Canada?

**M. Kniewasser:** Notre association compte 95p. 100 de ces courtiers. Personne n'est obligé de s'y joindre. On peut être accrédité et travailler comme courtier sans pour autant appartenir à l'Association.

**Le sénateur Flynn:** Je suppose qu'il n'est pas possible, compte tenu des problèmes de compétences diverses, que la loi fédérale couvre tous les courtiers en valeurs mobilières du pays.

**M. Kniewasser:** Je suis sûr que le personnel du Comité pourrait vous donner son opinion sur ce point. Jusqu'à maintenant, ce commerce a été réglementé par les provinces. Bon nombre d'entre elles ont accepté des gens qui ne sont inscrits ni à une bourse ni à l'ACCOVAM. Le gouvernement fédéral s'est, jusqu'à présent, tenu loin de ce secteur.

**Le sénateur Flynn:** Les lois provinciales dans leur ensemble n'obligent donc pas un courtier en valeurs mobilières à être membre de votre association, et le fonds de prévoyance ne protège pas tout le monde.

**M. Pitblado:** C'est exact.

[*Text*]

**Mr. Kniewasser:** It covers those who do 98 per cent of the business.

**Senator Flynn:** But it is not compulsory.

**Mr. Kniewasser:** People who are not in the IDA or a stock exchange and hence are not covered by the National Contingency Fund do, however, as a condition of their direct registration with a provincial securities commission, pay into a provincially-managed compensation fund.

**Senator Flynn:** That is a very important point. Your contingency fund, then, is not the only insurance, if I can put it that way, that the public has as far as this area is concerned.

**Mr. Kniewasser:** It is by far the largest and the most comprehensive.

**Senator Flynn:** You say that those who do not belong to your association have to pay into a provincially-managed fund. What does that represent in practical terms?

**Mr. Kniewasser:** It is very small.

**Senator Flynn:** Is there a limit on claims? If I enter a claim—

**Mr. Kniewasser:** The company has to make a contribution based on its capital—-

**Senator Flynn:** If I enter a claim against an investment dealer who is not a member of your association—-

**Mr. Kniewasser:** Then, the provincial government is responsible for satisfying that claim.

**Senator Flynn:** To what extent?

**Mr. Kniewasser:** To a very small extent, because there are very few people in that situation.

**Senator Flynn:** Do you have any idea of the extent of the liability?

**Mr. Kniewasser:** I do not know. It is up to the respective provincial governments.

**Senator Flynn:** The fact that there is a provincial fund is an important point. Your own fund is only a part of the picture.

**Mr. Kniewasser:** With respect, Senator Flynn, it is by far the most comprehensive. Almost everybody in the securities business is a part of the IDA. That is where the business is done.

My personal view is that it is an anomaly that there are people who get licensed by some provincial governments who do not join the self-regulatory system, who do not participate in the national contingency fund and who are not part of this process I have tried to describe for you. I think that is quite wrong.

**Senator Flynn:** I am happy that you have that fund, but, from a strictly legal viewpoint, what if one of your members refused to pay? How would you enforce a judgment? I am not speaking of the defaulting dealer. I am speaking of one of the

[*Traduction*]

**M. Kniewasser:** Il protège ceux qui font 98p. 100 des affaires.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'est pas obligatoire de devenir membre.

**M. Kniewasser:** Ceux qui ne sont pas membres de l'ACCOVAM ou d'une bourse et, partant, ne sont pas protégés par le Fonds national de prévoyance doivent toutefois, comme condition de leur inscription directe à une commission provinciale des valeurs mobilières, cotiser à un fonds de compensation administré au niveau provincial.

**Le sénateur Flynn:** C'est un point très important. Votre fonds de prévoyance n'est pas la seule assurance, si l'on peut s'exprimer ainsi, qu'a le public, du moins en ce qui concerne ce secteur.

**M. Kniewasser:** C'est de loin le plus important et le plus complet.

**Le sénateur Flynn:** Vous dites que ceux qui ne sont pas membres de votre association doivent cotiser à un fonds administré au niveau provincial. Quelle en est l'importance?

**M. Kniewasser:** Ce Fonds est très limité.

**Le sénateur Flynn:** Impose-t-on une limite aux réclamations? Si je fais une réclamation . . .

**M. Kniewasser:** L'entreprise doit verser une contribution qui est calculée en fonction de son capital—

**Le sénateur Flynn:** Si je dépose une réclamation contre un courtier en valeurs mobilières qui n'est pas membre de votre Association . . .

**M. Kniewasser:** C'est le gouvernement provincial qui doit alors s'en occuper.

**Le sénateur Flynn:** Dans quelle mesure?

**M. Kniewasser:** Dans une très faible mesure, étant donné qu'il y a très peu de gens dans cette situation.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous une idée de l'ampleur des liquidités disponibles?

**M. Kniewasser:** Je ne sais pas. Cela dépend des gouvernements provinciaux respectifs.

**Le sénateur Flynn:** Le fait qu'il y ait un fond provincial constitue un point important. Votre propre fonds n'est qu'un élément de l'ensemble.

**M. Kniewasser:** Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Flynn, c'est de loin le plus important. Presque tous les courtiers en valeurs mobilières sont membres de l'ACCOVAM. C'est là que les affaires se font.

A mon avis, il est anormal que des gens obtiennent un permis de certains gouvernements provinciaux en n'adhèrant pas au système d'autoréglementation, en ne contribuant pas au fonds national de prévoyance et en ne participant pas au processus que j'ai tenté de vous décrire. Je crois que c'est très injuste.

**Le sénateur Flynn:** Je suis heureux que vous ayez ce fonds, mais d'un strict point de vue légal, que se passerait-il si l'un de vos membre refusait de payer? Comment feriez-vous respecter une decision judiciaire? Je ne parle pas d'un courtier que man-

[*Text*]

members who might have nothing to do with the lack of ethics or the element of fraud.

**Mr. Kniewasser:** He would be out of business because the ultimate sanction in the by-laws of the stock exchange and of the IDA is that, if you do not obey the rules, you will not be a member. That member would be out of business. He would not be able to trade on the exchange.

**Senator Flynn:** If that is the only sanction you have—namely, to push him out—I imagine that, if a member had a very large claim and refused to pay, he would not mind being pushed out to save a few million dollars.

**Mr. Kniewasser:** Oh, no, no, no.

**Senator Flynn:** I am asking you.

**Mr. Kniewasser:** I am replying to you.

**Senator Flynn:** I suggest to you that this practice is not entirely safe.

**Mr. Kniewasser:** It compares very favourably with the Canada Deposit Insurance Corporation, sir.

**Senator Flynn:** I agree that there is a moral obligation there; there is no doubt about that.

**Senator Godfrey:** I agree with what the witnesses have said about self-regulation. However, when I read their brief I thought that they rather overstated it a bit when they said that the effect of regulation does not necessarily require direct government regulation. That may not be true in all cases. My own experience in the past has indicated that a combination of both works best and that, when both are not in place, those who are self-regulated are inclined to think of their pockets, on occasion.

My question is really this: Have you had any instances where securities commissions have stepped in and told the IDA that its rules are not strict enough? How does that work in practice? Are there times when the security commissions will step in and maintain that your regulations cannot handle matters?

**Mr. Kniewasser:** The IDA is a decentralized organization. It has a district council in every province of Canada and it has, of course, a group in every city of Canada. The principal responsibility of all of the provincial district councils is liaison with the local securities commissioner. Mr. Lacoste used to be in that position. There is daily dialogue taking place between the district council of the IDA and someone in the provincial securities commission.

What happens in the real world is that these things just come along through consultation. The heart of the process is really that consultative function. I do not recall an instance where we have not been able to agree. I can recall some instances where we thought that the securities commissions were going too far, not far enough or were wrong, but in those situations we always do what the government asks us to do. There has never been a confrontation. There have been occasions when securities commissioners have asked for something and we have obliged.

[*Traduction*]

que à ses engagements. Je parle d'un membre qui n'aurait rien à voir avec l'absence d'éthique ou l'élément de fraude.

**M. Kniewasser:** Il perdrait sa charge étant donné que la peine ultime prévue dans les règlements de la bourse et de l'ACCOVAM est que, vous cessez d'être membre si vous n'obéissez pas aux règles. Ce membre perdrait sa charge. Il ne pourrait transiger plus en bourse.

**Le sénateur Flynn:** Si c'est la seule peine que vous prévoyuez, c'est-à-dire l'évincer, j'imagine que si un membre devait faire face à une très grosse réclamation et refusait de payer, il ne verrait aucun inconvénient à ce que vous l'expulsiez et à économiser ainsi plusieurs millions de dollars.

**M. Kniewasser:** Oh, non, non, non.

**Le sénateur Flynn:** Je vous pose la question.

**M. Kniewasser:** Je vous réponds.

**Le sénateur Flynn:** Je vous dis que cette pratique n'est pas tout à fait sûre.

**M. Kniewasser:** Elle se compare très favorablement à celle de la Société d'assurance-dépôts du Canada, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Je conviens qu'il y a là une obligation morale. Il n'y a aucun doute là-dessus.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis d'accord avec ce que les témoins ont dit au sujet de l'autoréglementation. Toutefois, lorsque j'ai lu leur mémoire, j'ai eu l'impression qu'ils allaient un peu trop loin lorsqu'ils disaient que l'effet de la réglementation n'exige pas nécessairement la réglementation gouvernementale directe. Cela peut ne pas être vrai dans tous les cas. D'après ma propre expérience un mélange des deux fonctionne bien et lorsque les deux ne sont pas en place, les sociétés qui s'autoréglementent ont tendance à penser d'abord à elles à certains moments.

Ma question est la suivante: Y a t-il eu des cas où des commissions des valeurs mobilières ont dit à l'ACCOVAM que ces règles n'étaient pas assez strictes? Comment les choses fonctionnent-elles en pratique? Arrive-t-il que des coommissions des valeurs interviennent et soutiennent que vos règlements ne suffisent pas?

**M. Kniewasser:** L'ACCOVAM est une organisation décentralisée. Elle possède un conseil de district dans chaque province et, il va sans dire, un groupe dans chaque ville du Canada. Les conseils de district provinciaux sont cahrgés avant tout d'assurer le lien avec le commissaire des valeurs local. M. Lacoste a déjà occupé ce poste. Des échanges ont lieu quotidiennement entre le Conseil de district de l'ACCOVAM et un responsable de la commission provinciale des valeurs.

Ce qui se passe, c'est que ces choses se font simplement par le biais de la consultation. Le cœur du processus est cette consultation. Je ne me rappelle pas un cas où nous n'avons pu nous entendre. Je me souviens qu'il est déjà arrivé que nous ayons cru que la Commission des valeurs allait trop loin, n'allait pas assez loin ou faisait fausse route mais, dans ces cas, nous avons toujours fait ce que le gouvernement nous demandait. Il n'y a jamais eu affrontement. Il est arrivé que des commissaires nous demandent certaines choses et que nous ayons acquiescé à leur demande.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** The securities commissions do step in independently?

**Mr. Kniewasser:** Yes, yes.

**Senator Godfrey:** On what sort of case would it step in where you would not be able to handle it entirely on your own?

**Mr. Kniewasser:** The first case would be of the sort that Senator Flynn identified, where a registrant would not be a member of the self-regulatory system. The commissions would deal with those directly. Secondly, there might be a complaint from the public in the form of an allegation about a firm. In that case, there would be a hearing before a securities commission and a decision rendered by that securities commission.

**Senator Godfrey:** Your association would not conduct a hearing first?

**Mr. Kniewasser:** We have responsibilities delegated to us for the reasons we have identified—because of the knowledge and because of the efforts made to take on the responsibility to have these hearings ourselves. At those hearings, the material is given to the securities commission. We discipline firms or individuals if they do not obey the rules and, if they do not like our decisions, they can appeal to the securities commission responsible in that province. If the province does not like our decision, it can intervene and conduct another hearing of its own.

All of this self-regulation is subject to appeal to provincial securities commissions in whose jurisdiction the alleged infraction took place.

**Senator Godfrey:** Can someone be a member of the Toronto Stock Exchange and not be a member of your assocciation?

**Mr. Kniewasser:** Yes, indeed.

**Senator Godfrey:** Why would someone on the Toronto Stock Exchange not insist upon membership in your association?

**Mr. Kniewasser:** If someone simply conducted a stock brokerage business, then I think he could be quite happy being a member of the Toronto Stock Exchange and not being a member of the IDA. The IDA covers all aspects of the business, whereas stock exchanges, of course, trade listed equities.

**Senator Godfrey:** Do I understand correctly from that that the small, strictly brokerage firms which are members of the Toronto Stock Exchange would not necessarily be a member of the IDA? I always thought of the IDA having as its members investment dealers and not brokers. Is that true, generally speaking? How many of these small brokers who are members of the Toronto Stock Exchange also members of the IDA?

**Mr. Kniewasser:** I think that today there may be some 15 members of the Toronto Stock Exchange who are not members of the IDA. Our people, however, as members of stock exchanges, would conduct over 90 per cent of all of the trading done on Canadian stock exchanges.

**Mr. Pitblado:** So that the senator understands that things have changed, firms such as ours that we would look at as investment dealers are also significant brokers and traders in secondary markets. We would belong to the New York Stock

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Les commissions de valeurs interviennent seules?

**M. Kniewasser:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Dans quel cas interviendraient-elles si vous ne pouviez régler seuls le problème?

**M. Kniewasser:** Le premier cas serait de la nature de celui dont a parlé le sénateur Flynn, c'est-à-dire lorsqu'une personne inscrite ne serait pas membre d'un organisme d'autoréglementation. Les commissions s'en occuperaient directement. Deuxièmement, il pourrait arriver que le public se plaigne de la société. Dans ce cas, il y aurait audience devant une commission des valeurs mobilières qui rendrait une décision.

**Le sénateur Godfrey:** Votre association ne procéderait pas à une audition préalable?

**M. Kniewasser:** Des responsabilités nous ont été déléguées pour les raisons que nous vous avons données—en raison de nos compétences et des efforts que nous avons déployés pour tenir nous-mêmes ces audiences. Au cours de ces audiences, les renseignements sont communiqués à la commission des valeurs mobilières. Nous punissons les entreprises ou les personnes qui n'obéissent pas aux règles et, si elles s'opposent à nos décisions, elles peuvent en appeler à la commission des valeurs mobilières de la province. Si la province n'aime pas notre décision, elle peut intervenir et tenir une autre audience.

Toute cette autoréglementation est assujettie à des appels devant les commissions des valeurs mobilières provinciales dans la juridiction où la présumée infraction a eu lieu.

**Le sénateur Godfrey:** Quelqu'un peut-il être membre de la Bourse de Toronto et ne pas être membre de votre association?

**M. Kniewasser:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi quelqu'un, qui serait membre de la Bourse de Toronto, n'insisterait pas pour être membre de votre association?

**M. Kniewasser:** Un simple courtier en valeurs mobilières, pourrait à mon avis se contenter d'être membre de la Bourse de Toronto et de ne pas être membre de l'ACCOVAM. L'ACCOVAM couvre tous les aspects du commerce tandis que les bourses, il va sans dire, transigent les valeurs cotées.

**Le sénateur Godfrey:** Si je comprends bien, les petites entreprises qui s'occupent strictement du marché des valeurs mobilières et qui sont membres de la Bourse de Toronto, ne sont pas nécessairement membres de l'ACCOVAM? J'ai toujours cru que les membres de l'ACCOVAM étaient des courtiers en valeurs mobilières et non des agents de change. Est-ce vrai en général? Combien de ces petits agents qui sont membres de la Bourse de Toronto sont également membres de l'ACCOVAM?

**M. Kniewasser:** Je crois qu'à l'heure actuelle il y a peut-être 15 membres de la Bourse de Toronto qui n'adhèrent pas à l'ACCOVAM. Nos membres, toutefois, en tant que membres de bourses, effectuent plus de 90 p. 100 de toutes les transactions qui se font sur le marché des valeurs au Canada.

**M. Pitblado:** Pour que le sénateur comprenne que les choses ont évolué, des entreprises comme la nôtre que nous considérerions comme des courtiers en valeurs mobilières sont également des courtiers et des agents importants sur les marchés

[*Text*]

Exchange, the American Stock Exchange, the Chicago Mercantile Board, the Vancouver, Alberta, Winnipeg, Toronto and Montreal Stock Exchanges, as well as being a member of the Investment Dealers Association. It really depends, to some extent, on the nature of the activities that a business is performing. To require a small dealer in Montreal or Toronto or Vancouver—one who is only going to deal in listed securities—to join the IDA or some other self-regulatory body would add to costs and would be an unncessary liability to him.

The important thing is that he is in the system.

**Senator Godfrey:** He is not in the contingency fund, though, is he?

**Mr. Pitblado:** Yes.

**Senator Godfrey:** How is that?

**Mr. Pitblado:** The contingency fund covers four stock exchanges and the IDA as a pool. A member of an exchange only would be in that pool but would simply have come in through a different door.

**Senator Godfrey:** I have one final question for clarification. For a national issue of stocks—one that goes right across the country—you would usually file the same prospectus with every securities commission, would you not? Are the requirements the same?

**Mr. Pitblado:** Yes. The requirements are the same with some very minor exceptions that are really inconsequential in the overall scheme of things.

**Mr. Kniewasser:** We have a national marketplace in Canada for securities by agreement among the provinces. The educational system provides, through its examinations, national standards that are administered locally to anyone wishing to go into business. The by-laws governing how the business is conducted are also national standards which are administered locally. The national contingency fund is the same sort of thing. There is in place a national system which is agreed to, essentially, through consensus among the provinces and the people involved.

**Senator Godfrey:** When a prospectus is sent out, certain provinces simply rubberstamp it. It is filed and that is it. Others will examine it. How many provinces will actually look at the prospectus if it is filed originally in Ontario or Quebec?

**Mr. Pitblado:** Generally speaking, I would say that the jurisdictions that are active are the two that you mentioned, senator, Ontario and Quebec, and, to a lesser degree, Alberta, Manitoba and British Columbia. To some extent, Alberta will take a higher degree of interest if the company involved is a natural resource company, particlarly in the oil and gas sector.

**Mr. Kniewasser:** I have been involved in that process for about 13 years now, and I meet twice every year with all the security commissioners. That is part of the process. There has been quite a change over that period of time. When I first

[*Traduction*]

secondaires. Nous serions membres de la New York Stock Exchange, de l'American Stock Exchange, du Chicago Mercantile Board, ainsi que des Bourses de Vancouver, de l'Alberta, de Winnipeg, de Toronto et de Montréal tout en étant membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Cela dépend vraiment, dans une certaine mesure, de la nature des activités d'une entreprise. Exiger d'un petit courtier de Montréal, de Toronto ou de Vancouver—un courtier qui ne transige que les valeurs cotées—d'adhérer à l'ACCOVAM ou à quelque autre organisme d'autoréglementation ne ferait qu'ajouter à ses frais et constituerait une charge inutile pour lui.

L'important c'est qu'il fasse partie du système.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne cotise pas au fonds de prévoyance si je ne me trompe?

**M. Pitblado:** Si.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous m'expliquer?

**M. Pitblado:** Le fonds de prévoyance protège 4 bourses et l'ACCOVAM en tant que groupe. Une personne qui n'est inscrite qu'à une bourse fait partie de ce groupe mais elle y a adhéré par un autre moyen.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une dernière question. Pour une émission nationale d'actions—actions qui se vendent dans tout le pays—vous envoyez habituellement le même prospectus à chaque commission des valeurs? Les conditions sont-elles les mêmes?

**M. Pitblado:** Oui. Elles sont les mêmes. A quelques rares exceptions qui sont vraiment sans importance pour l'ensemble du système.

**M. Kniewasser:** Au Canada, nous avons un marché national des valeurs mobilières par suite d'une entente entre provinces. Le système d'éducation établit, par le biais de ses examens, des normes nationales qui sont administrées localement pour quiconque désire se lancer en affaires. Les règles régissant la conduite des affaires sont également des normes nationales qui sont administrées localement. Le fonds national de prévoyance est un peut semblable. Il y a un système national que reconnaissent essentiellement d'un commun accord les provinces et les personnes en cause.

**Le sénateur Godfrey:** Certaines provinces se contentent d'approuver les prospectus sans discussion. Elles les classent, un point c'est tout. D'autres les étudient. Combien de provinces prennent la peine d'étudier les prospectus déposés à l'origine en Ontario ou au Québec?

**M. Pitblado:** Règle général, je dirais que celles qui le font, ce sont les deux provinces que vous avez nommées, sénateur, l'Ontario et le Québec et, dans une moindre mesure l'Alberta, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Dans une certaine mesure, l'Alberta s'y intéresse davantage si l'entreprise en cause est une société exploitante de ressources, surtout dans les secteurs du pétrole et du gaz.

**M. Kniewasser:** Je participe à ce processus depuis environ 13 ans maintenant et je rencontre trois fois par an tous les commissaires des valeurs mobilières. Cela fait partie du processus. Les choses ont beaucoup changé depuis 13 ans. Lorsque

[*Text*]

started in 1972, what happened in Ontario was copied by everybody else. But that is no longer the case. As Mr. Pitblado said, there has been an evolution. You will find people who are particularly interested in certain aspects of the business interesting themselves as securities commisioners in those areas—for example, energy in Alberta and so forth. The process of those meetings today is very encouraging and by no means a rubber-stamping exercise by the provinces participating, if it is not in their interest to do so.

**Senator Kirby:** With regard to the national contingency fund, how do you decide how much each member firm contributes to the fund?

**Mr. Kniewasser:** Every firm in the business, regardless of size, pays $5,000 per year. It is like a licence. Every time there is a claim against the fund, each firm in the industry is levied on the basis of its revenues. So if there is a $1-million claim tomorrow on the national contingency fund, we will take $1 million from the industry on the basis of each firm's relative revenues in that year. The big firms will pay a heavier percentage than the small firms.

**Senator Kirby:** Have any of your firms made the kind of comments that some of the major banks have made to us, which is to the effect that that system penalizes the larger, safer institutions, the institutions with the least probable risk or lowest risk level, and that, therefore, the smaller firms, which often have the higher risk levels, should be assessed higher premiums?

**Mr. Kniewasser:** We have heard that comment, but we do not agree with it. We say that the risk equalization process in the investment industry takes place through the rules we establish for different elements of the business. If you are operating a high-risk business, then the amount of capital you must have in place for that business is stipulated. We try to deal with the business of different risks through capital formulas and the rules on how you conduct your business, rather than through the insurance plan.

**Senator Kirby:** So you are saying that the size of a firm's capital reflects its riskiness as opposed to simply being a straight volume measure?

**Mr. Kniewasser:** The size and the nature of the firm's capital equates the risk to the capital.

**Mr. Pitblado:** I might add, as a representative of one of the firms with one of the larger amounts of revenues, that I think that there is inexorable potential for the subsidization process, and I think it is fair. My interest is to ensure that our self-regulatory system is effective and doing its job. I take comfort in that and that is the key.

**Senator Kirby:** So you are saying that the cost of subsidization is worth it to maintain industry's integrity and image?

**Mr. Pitblado:** That is the cost we are prepared to pay. We have a diversified system. We have 98 dealers and brokers across the country. That number is shrinking and will continue to shrink. There has to be a relationship between paying and ability to pay, and a correlation, though not entirely, between revenue and ability to pay. I think that larger firms in the

[*Traduction*]

je suis arrivé en 1972, tout le monde copiait l'Ontario. Ce n'est toutefois plus le cas. Comme l'a dit M. Pitblado, les choses ont évolué. Vous trouverez des gens qui s'intéressent plus particulièrement en tant que commissaires des valeurs à certains domaines comme, l'énergie en Alberta, etc. Ces réunions sont très encourageantes et ne constituent en rien une simple approbation sans discussion par les provinces participantes; ce n'est pas dans leur intérêt.

**Le sénateur Kirby:** En ce qui concerne le Fonds national de prévoyance, comment fixez-vous la contribution de chaque entreprise au Fonds?

**M. Kniewasser:** Toute entreprise, peu importe sa taille, verse une contribution annuelle de 5 000 $. C'est comme un permis. Toutes les fois qu'une réclamation est adressée au Fonds, chaque entreprise contribue en fonction de ses revenus. Par exemple, si l'on réclamait demain 1 million de dollars au Fonds national de prévoyance, nous irions chercher cet argent dans l'industrie en tenant compte des revenus de chaque entreprise. Les grosses entreprises paieraient plus que les petites.

**Le sénateur Kirby:** Certaines de vos entreprises sont-elles d'avis, comme certaines banques importantes, que le système pénalise les plus gros établissements, c.-à-d. ceux qui courent le moins de risque et que les petites entreprises pour qui le risque est souvent plus grand, devraient payer des primes plus élevées?

**M. Kniewasser:** Nous avons entendu ce genre de propos, mais nous ne sommes pas d'accord. Nous disons que selon nous le nivelage du risque dans l'industrie de l'investissement se fait par le biais des règles que nous établissons pour les divers éléments de l'ensemble. Si votre entreprise comporte des risques élevés, le capital que vous devez investir est stipulé. Plutôt que de compter sur l'assurance nous préférons tenter de nous occuper des différents risques en recourant à des formules de capitaux et à des règles commerciales saines.

**Le sénateur Kirby:** Vous dites donc que l'importance et la nature des capitaux d'une entreprise reflète ses risques par opposition à une simple mesure de volume?

**M. Kniewasser:** L'importance et la nature du capital d'une entreprise met en équation le risque avec le capital.

**M. Pitblado:** Je pourrais ajouter, en tant que représentant d'une des entreprises ayant les revenus les plus élevés, que je crois que le niveau d'aide financière est illimité et que c'est juste. Ce qui m'intéresse, c'est de veiller à ce que notre système de réglementation soit efficace et réel. Cela me réconforte et c'est la solution.

**Le sénateur Kirby:** Vous dites donc que le coût de l'aide financière en vaut la peine et protège l'industrie ainsi que son image?

**M. Pitblado:** C'est le coût que nous sommes disposés à payer. Notre système est diversifié. Nous avons 98 courtiers en valeurs mobilières et agents dans toutes les régions du pays. Ce nombre diminue et cette tendance se maintiendra. Il doit exister un lien entre payer et la capacité de payer et un rapport, quoique partiel, entre les revenus et la capacité de payer. Je

[*Text*]

industry must accept the fact that they may bear more cost for the good of the industry. Certainly, my firm is prepared to accept that.

**Senator Grafstein:** I have some questions on total equity. You said that total equity of the industry is about $800 million. What are the permissible limits of debt-equity ratio in your business?

**Mr. Pitblado:** There are no debt-equity limits. We do not have a leverage ratio. Our capital is measured in relation to the amount of business we do—the amount of the transactions, the nature of the instruments that we might own at any particular point in time for our own account. For example, if we owned Canada treasury bills, the amount of capital required to support them is relatively small and the leverage ratios could be very large. If, on the other hand, we owned common shares for our own account, the leverage ratio is very low. Margin requirements are 50 per cent. So one leverage ratio can be meaningless, because of the nature of the liabilities. The more transactions we do, the more capital we require to stand behind that business. So there is no ratio.

**Senator Grafstein:** There must be some sort of ratio. Is there a ratio according to categories?

**Mr. Pitblado:** I might mention as an example that any common stock would be 50 per cent, and options-eligible preferred stock might be 25 per cent. A Government of Canada Treasury Bill might be a half of one per cent. Therefore, if all I owned were treasury bills, I could have a leverage ratio that looked astronomical. If all I owned were common shares, I would have a leverage ratio of approximately two to one.

**Senator Grafstein:** Do you have any averages?

**Mr. Kniewasser:** The best way to help you is by taking you through the notion of excess debt-free capital. To be in the investment business you must have $75,000 of excess debt-free capital at any given time. That is the test. You must have enough capital in place, as Mr. Pitblado has described, to cover your liabilities and your risks. Those are the regulations I was explaining to Senator Kirby. In addition, you must have $75,000. The financial condition of the industry right now—that is, the total capital in excess of what you must have for these other purposes—is $225 million with a total capital of $800 million.

When you hear the argument that the investment industry is under capitalized and cannot do the job because it does not have enough capital, it does not make any sense in the aggregate. It may be true of an individual firm, but it is not true of the industry as a whole. This $225 million in excess debt-free capital is capital in place that can be used to undertake new business.

**Senator Grafstein:** How big in your investigatory staff?

**Mr. Kniewasser:** The IDA has eight accountants. The Toronto Stock Exchange would have the same number. How-

[*Traduction*]

crois que les grosses entreprises doivent accepter le fait qu'elles assument peut-être un coût plus élevé pour le bien de l'industrie. Mon entreprise est sans aucun doute disposée à l'accepter.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai quelques questions sur l'ensemble des capitaux. Vous dites que l'avoir total de votre secteur est d'environ 800 millions de dollars. Quelles sont les limites permises pour ce qui est du ratio d'endettement?

**M. Pitblado:** Il n'y a aucune limite en ce qui concerne le ratio d'endettement. Nous n'avons pas de ratio d'endettement. Nos capitaux sont mesurés en fonction des affaires que nous faisons—le montant des transactions, la nature des effets que nous détenons à un moment quelconque pour notre propre comte. Par exemple, si nous possédons des bons du Trésor du Canada, le montant des capitaux requis pour les garantir serait infime et les ratios de levier peuvent être élevés. Si, d'autre part, nous détenons des actions ordinaires pour notre propre compte, les leviers de ratios seraient très bas. Nos exigences en ce qui concerne la marge sont de 50 p. 100. Le ratio de levier peut donc être insignifiant en raison de la nature des capitaux empruntés. Plus nous faisons de transactions, plus nous avons besoin de capitaux pour les étayer. Il n'y a donc pas de ratio.

**Le sénateur Grafstein:** Il doit bien y avoir un certain ratio. Y a-t-il un ratio en fonction des catégories?

**M. Pitblado:** Je pourrais dire par exemple que pour toute action ordinaire, celui-ci serait de 50 p. 100 et que pour les actions privilégiées assorties d'un droit d'option il pourrait être de 25 p. 100. Un bon du Trésor du gouvernement du Canada pourrait être de 0,5 p. 100. Par conséquent, si tout ce que je possède sont des bons du Trésor, mon ratio de levier pourrait sembler astronomique. Si je ne possédais que des actions ordinaires, mon ratio de levier serait d'environ deux pour un.

**Le sénateur Grafstein:** Pouvez-vous me donner des moyennes.

**M. Kniewasser:** La meilleure façon de vous aider, c'est de vous expliquer la notion de l'excédent de capital libre de dettes. Pour vous lancer sur le marché des investissements, vous devez avoir en tout temps un excédent de capital libre de dettes de 75 000 $. C'est une condition. Vous devez avoir suffisamment de capitaux, comme l'a dit M. Pitblado, pour couvrir votre passif et vos risques. Il s'agit des règlements que j'expliquais au sénateur Kerby. Vous devez posséder en plus 75 000 $. La situation financière de l'industrie à l'heure actuelle—c'est-à-dire l'excédent de capital dont celles-ci doit disposer pour ces autres fins—est de 225 millions de dollars pour un capital total de 800 millions.

Lorsque vous entendez dire que l'industrie de l'investissement est sous-capitalisée et ne peut suffire à la tâche par manque de capitaux, dites-vous que cela ne tent pas debout dans l'ensemble. Cela peut être vrai pour une entreprise en particulier, mais pas pour l'industrie dans son ensemble. Cet excédent de capital libre de dettes de 225 millions de dollars peut être utilisé pour entreprendre de nouvelles activités.

**Le sénateur Grafstein:** Combien de vos employés s'occupent des enquêtes?

**M. Kniewasser:** Nous avons huit comptables. La Bourse de Toronto en emploie le même nombre. Toutefois, comme je

[*Text*]

ever, as I explained to you, the work is done by people in the industry. We have a series of audit committees staffed by people in the business who each year are appointed to work with these accountants and investigators. They do much of the work. The self-regulatory system is done essentially by people who are in the industry.

**Senator Grafstein:** Is there the requirement that there be a note on the financial statements of your member organizations setting out that there is a contingent liability that might use up the entire capital of the firm? For instance, with respect investments in a publicly trading underwriting firm, does the investor put a notice on the financial statement that there is a contingent liability that requires a call on the total capital of that firm if there is a loss in the industry?

**Mr. Pitblado:** Not to my knowledge.

**Senator Grafstein:** So the investing public would not know by looking at the financial statement of a member organization that they might be investing in a company that had, in your words, an unlimited contingent liability?

**Mr. Kniewasser:** But, of course, until quite recently all the shareholders in investment firms were people who were in the business themselves. There are now two firms, out of 100 firms, that sell shares to the public. Most of the owners of the shares of investment companies in Canada are people who work in those firms, and they are well aware of the contingency fund and its implications. Indeed, you will see, senator, that when the firms went public a condition of their prospectus was that they had to disclose that they belonged to the national contingency fund. You will find that in the prospectus of the public issue of the two firms that have gone public.

**Senator Godfrey:** You talked about a comprehensive early warning system. We have cross-examined the banks on this matter. They have told us that they were able to detect when a bank was in trouble. In fact, one said that it withdrew its deposits from the Canadian Commercial Bank, but they seemed to be loath to do anything about that amongst themselves, and they seemed to be loath to tip off the Inspector General of Banks. What are you referring to, specifically, when you say that there is an early warning system? Is this a smell that you get, or are there rumours that go around? From a practical point of view, how can you determine this?

**Mr. Kniewasser:** I have most of that with me. This is a computer printout for the whole securities industry in Canada, which just goes on and on and on. Every firm delves that out and inputs into it. It all goes into the system. This describes everything taking place in a firm. Sales, liabilities, revenues, margins, the works. It is all there and it is all inputted. Of course, there are people who develop from experience over time a series of tests. There are certain ratios that have to make sense, or someone is about to get himself in trouble. When those bells start to ring, our people go into the firm and say: "Jones, we see that position (c), your liabilities, are so and so, and your debt-free capital is so and so, show us". We go in

[*Traduction*]

vous l'ai expliqué, ce sont des gens de l'industrie qui font le travail. Nous disposons d'une série de comités de vérification dont font partie des gens du secteur et qui sont nommés chaque année pour travailler avec ces comptables et ces enquêteurs. Ils font presque tout le travail. Le système d'autoréglementation est appliqué essentiellement par des personnes du secteur.

**Le sénateur Grafstein:** Exigez-vous qu'il soit mentionné sur les états financiers de vos organisations membres qu'il y a un élément de passif éventuel qui pourrait épuiser tous les capitaux de l'entreprise? Par exemple, si vous investissez dans une compagnie de prise ferme publique, l'investisseur indique-t-il dans son état financier qu'un élément de passif éventuel peut exiger un appel à l'ensemble du capital de cette entreprise en cas de perte.

**M. Pitblado:** Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Grafstein:** Les investisseurs ne sauraient donc pas en jetant un coup d'œil sur l'état financier d'une organisation membre qu'il se pourrait qu'ils investissent dans une entreprise qui a, pour reprendre votre expression, un élément de passif éventuel illimité?

**M. Kniewasser:** Mais, il va sans dire, jusqu'à tout récemment tous les actionnaires des entreprises d'investissement faisaient eux-mêmes partie de ce secteur. Maintenant, deux entreprises sur cent vendent des actions au public. La plupart des propriétaires d'actions de compagnies d'investissement sont des gens qui travaillent pour ces entreprises et ils sont donc tout à fait au courant du fonds de prévoyance et de ses implications. De fait, vous verrez, sénateur, que lorsque les entreprises ont commencé à vendre des actions au public, il était fait mention dans leurs prospectus qu'elles devaient signaler leur participation au Fonds national de prévoyance. Vous pourrez le lire dans le prospectus publié par ces deux entreprises lorsqu'elles ont commencé à vendre des actions au public.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'un système d'alerte. Nous avons interrogé les banques à ce sujet. Elles nous ont dit être en mesure de détecter une banque en difficulté. En fait, l'une d'entre elles nous a dit qu'elle avait retiré ses dépôts de la Banque commerciale du Canada mais que les banques semblaient répugner à faire quelque chose à ce sujet entre elles ou à avertir l'Inspecteur général des banques. A quoi pensez-vous précisément lorsque vous parlez d'un système d'alerte? Est-ce quelque chose que vous sentez ou vous fondez-vous sur des rumeurs? D'un point de vue pratique, comment pouvez-vous le déterminer?

**M. Kniewasser:** J'ai presque tous ces renseignements avec moi. Voici un très long imprimé d'ordinateur pour tout le commerce des valeurs mobilières au Canada. Chaque entreprise fait des fouilles et y insère des données. Elles sont toutes incorporées dans le système. L'imprimé décrit tout ce qui se passe dans une entreprise: les ventes, le passif, les recettes, les marges. Tout y est inscrit. Bien entendu, il y a des gens qui, avec l'expérience, élaborent une série de critères. Certains ratios doivent avoir du bon sens, sinon on s'expose à des difficultés. Quand l'alarme est donnée, nos représentants rendent visite à l'entreprise et disent: «Jones, nous voyons qu'au poste c), vos engagements s'élèvent à tant, et votre capital libre de dettes s'élève à tant, montrez-les-nous». Nous les examinons alors. Si,

[*Text*]

and look then. If the firm is indeed out of sync, we ask them to put up additional capital. That process is ongoing.

**Senator Godfrey:** So you do not have the same problem that the Inspector General of Banks has in relation to loans banks have.

**Mr. Kniewasser:** In the evalution of loans, the biggest risks are to the intermediaries of the market. There is a large difference between an intermediary of the market and a financial intermediary. These people work for themselves and not for the inventories of others. They assume some inventories, and there are rules on the amount of capital needed in order to cover those inventories. The formula is annual or semi-annual. We can go to any firm we want without ever giving notice and can look at their books, if we are concerned.

**The Chairman:** We will turn now to the green paper on the regulation of Canadian financial institutions. I call on Mr. Pitblado to make his opening comments in that regard.

**Mr. Pitblado:** Mr. Chairman, we provided you with a memorandum back in August, which I think has been circulated. I do not propose to review that in detail; although I should like to make four introductory points.

The first point relates to that on which we wound up the last discussion, namely, the distinction between a market intermediary and a financial intermediary. I think that that is the most relevant distinction to make. I do not believe there are four pillars; I think that this lexicon is wrong and erroneous. There are financial intermediaries which are trust companies, life insurance companies, banks, caisses populaires and savings banks which accept deposits from the public. They write financial claims on themselves in the form of a savings account, a life insurance policy or a guaranteed investment receipt. They then turn around and invest those claims in some other form, whether a loan or a security. They write claims on themselves and turn around and invest the proceeds from those claims in somebody else.

Our fundamental business is not that; our fundamental business is acting as a market intermediary between somebody who has excess funds—surplus funds—to invest, and someone who requires funds for his own purpose, be that a government or a corporation. In so doing, we do not, generally, write a claim on ourselves; we are middle men.

To some extent we own securities, but we own those securities with the intention of reselling. We act as a principal, but we intend to resell the securities. So the nature of our business is significantly different from that of a financial intermediary.

That forms the basis of our argument that the two functions of financial intermediaries and market intermediaries should be separate and distinct.

Secondly, and central to our view, is that ownership restrictions are critical, and are the best single mechanism for pre-

[*Traduction*]

de fait, le capital de l'entreprise n'est pas équilibré, nous lui demandons d'y ajouter du capital supplémentaire. C'est un processus constant.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, vous n'avez pas le même problème que l'Inspecteur général des banques en ce qui concerne les banques qui consentent des prêts.

**M. Kniewasser:** Dans l'évaluation des prêts, les risques les plus élevés sont les prêts consentis aux intermédiaires du marché. Il y a une grande différence entre un intermédiaire du marché et un intermédiaire financier. Ces personnes travaillent pour elles-mêmes et non pour d'autres personnes. Elles assument certains stocks et il existe des règles sur la quantité de capital nécessaire pour les couvrir. Cette formule est annuelle ou semi-annuelle. Nous pouvons nous présenter à toute entreprise qui nous inquiète, sans jamais lui donner de préavis, afin d'examiner ses livres.

**Le président:** Nous passerons maintenant au Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada. Je demanderais à M. Pitblado de faire ses observations préliminaires à cet égard.

**M. Pitblado:** Monsieur le président, nous vous avons transmis en août dernier un mémoire qui, je le crois, a été remis aux membres du Comité. Je ne me propose pas de l'examiner en détail, mais j'aimerais soulever quatre points en guise d'introduction.

Le premier porte sur celui qui a mis fin à la dernière discussion, c'est-à-dire la distinction entre un intermédiaire du marché et un intermédiaire financier. J'estime que cela est la distinction la plus pertinente à établir. Je ne crois pas qu'il existe quatre piliers; je pense que le terme est faux et erroné. Il existe des intermédiaire financiers qui sont des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance-vie, des banques, des caisses populaires et des banques d'épargne qui acceptent des dépôts du public. Elles s'imputent des créances sous forme d'un compte d'épargne, d'une police d'assurance-vie ou d'un certificat de placement garanti, puis elles les investissent sous une autre forme, que ce soit celle d'un prêt ou d'une valeur mobilière. Elles s'imputent des créances et en investissent le produit ailleurs.

Nous ne procédons pas ainsi; nous agissons essentiellement à titre d'intermédiaire du marché entre une société qui a des fonds excédentaires à investir et une entreprise qui a besoin de fonds pour ses propres fins, que ce soit un gouvernement ou une société. Ce faisant, nous ne nous imputons pas généralement une créance; nous sommes des intermédiaires.

Dans une certaine mesure, nous possédons des valeurs mobilières, mais nous les possédons avec l'intention de les revendre. Nous agissons à titre de mandant, mais nous avons l'intention de revendre les valeurs mobilières. Ainsi, nos activités sont considérablement différentes de celles d'un intermédiaire financier.

C'est la base de notre argument selon lequel les rôles des intermédiaires financiers et des intermédiaires du marché devraient être distincts.

Deuxièmement, et cela revêt une importance cruciale à nos yeux, les restrictions imposées à la propriété sont primordiales

[*Text*]

venting abuses in the system. The abuses of self-dealing, conflict of interest and economic concentration are all best satisfied through having widespread public ownership as compared with a concentration of ownership. We support what we would call the bank formula, or the 10/25 per cent rule; 10 per cent ownership by any one individual or institution and a maximum of 25 per cent foreign ownership.

Thirdly, we believe that the industry should be owned and controlled by full time professionals in business and who are Canadian citizens, as I say, subject to the 10/25 per cent rule.

Fourthly, and lastly, I think people have sometimes forgotten that our capital markets are one of Canada's natural assets. They function extremely well; they perform second to no other capital market in the world. In secondary markets we have liquidity, breadth, visibility and public confidence, be those stock exchanges or secondary markets trading in debt securities. The strength in the secondary markets permits us to have highly developed and efficient primary markets whereby we raise large sums of money on a regular basis for corporations, municipalities, provinces or the Government of Canada. The size of issues in this country and the amount of capital raised relative to GNP compares very favourably with any other country in the world. Therefore, in our view, to have a major restructuring of a system that has served this country well, and has worked well, and particularly at a time when the existing system is showing some strains, not only in this country, but on a world-wide basis, does not appear to us to be logical or necessary.

On that, Mr. Chairman, I will end my introductory comments. Mr. Kniewasser and I are prepared to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Pitblado. I now call upon Senator Kirby.

**Senator Kirby:** Let me say at the outset to the people who prepared this report that I think it is one of the most lucid sets of comments on the green paper that we have seen to date. To my colleagues who have not yet had an opportunity to read it, let me say that if you really want to understand the relationship between—

**Senator Godfrey:** You are not suggesting that some of us have not read it!

**Senator Kirby:** No, I am not, Senator Godfrey. However, there are some senators present who are not members of the committee, and I certainly recommend to them that they read this particular brief. It is an extremely good brief.

Through the brief, and in your comments, you refer, in a variety of places, to the Canadian ownership issue. A couple of minutes ago you spoke of a 25 per cent maximum foreign ownership level. Yet, that is the one point in the brief that I cannot

[*Traduction*]

et constituent le meilleur moyen d'éviter les abus au sein du système. On peut éviter tous les abus qu'entraînent les transactions intéressées, les conflits d'intérêts et la concentration économique en ayant une forte dispersion du capital, dans le secteur public, au lieu d'une concentration de la propriété. Nous souscrivons à ce que nous pourrions appeler la formule bancaire, ou la règle des 10 et 25 p. 100; une propriété à 10 p. 100 par un particulier ou une institution, ou une propriété étrangère d'au plus 25 p. 100.

Troisièmement, nous estimons que le secteur devrait appartenir à des professionnels à plein temps qui soient des Canadiens, toujours sous réserve de la règle des 10 et 25 p. 100, et être dirigé par eux.

Enfin, quatrièmement, je pense que les gens ont souvent oublié que nos marchés de capitaux constituent l'un des atouts naturels du Canada. Ils fonctionnent extrêmement bien; leur rendement est supérieur à celui de tout autre marché de capitaux au monde. Dans les marchés secondaires, nous avons des liquidités, un vaste champ d'action, une visibilité et la confiance du public, qu'il s'agisse de bourses de valeurs mobilières ou de marchés secondaires négociant des titres de créance. La force des marchés secondaires nous permet de posséder des marchés primaires très perfectionnés et très efficaces, grâce auxquels nous recueillons régulièrement de grosses sommes d'argent pour les sociétés, les municipalités, les provinces ou le gouvernement du Canada. L'importance des sommes émises dans le pays et la quantité de capital que nous recueillons par rapport au PNB se comparent très favorablement à celles de tout autre pays au monde. Par conséquent, il ne nous semble ni logique ni nécessaire de procéder à une importante restructuration d'un système qui a bien servi le pays et qui a bien fonctionné, surtout à une période où le système actuel montre des signes de fatigue, non seulement dans le pays, mais dans le monde entier.

Monsieur le président, voilà qui termine mes observations préliminaires. M. Knierwasser et moi-même sommes prêts à répondre aux questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Pitblado. Je demanderais maintenant au sénateur Kirby de prendre la parole.

**Le sénateur Kirby:** Permettez-moi tout d'abord de dire aux personnes qui ont rédigé ce rapport qu'il s'agit à mon avis de l'une des séries d'observations les plus lucides que nous ayons vues jusqu'ici au sujet du Livre vert. A mes collègues qui n'ont pas encore eu l'occasion de le lire, permettez-moi de dire que si vous désirez réellement saisir le rapport qui existe entre. . .

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne donnez pas à entendre que certains d'entre nous ne l'avons pas lu!

**Le sénateur Kirby:** Non, certainement pas, sénateur Godfrey. Toutefois, comme certains sénateurs ici présents ne sont pas membres du Comité, je leur recommandais vivement de lire ce mémoire en particulier. Il est extrêmement bien fait.

A divers endroits dans le mémoire et dans vos observations, vous faites allusion à la question de la propriété canadienne. Il y a quelques instants, vous avez parlé d'une propriété étrangère d'au plus 25p. 100. Pourtant, c'est le seul point du mémoire

[*Text*]

find substantiated, other than in the ethereal notion that Canadian ownership is better than non-Canadian ownership.

What is the real rationale for that?

**Senator Godfrey:** Tell us about Merrill Lynch!

**Mr. Pitblado:** The financial system is different from the manufacturing system or the merchandising system, the reason being that the financial system goes to the heart of monetary policy, and the carrying out of monetary policy through the capital markets is done through financial institutions and financial intermediaries. Therefore, it is extremely important that we maintain Canadian control over our monetary policy and the instruments of executing that monetary policy, those instruments being investment dealers and chartered banks in particular.

**Senator Kirby:** I accept your argument in respect of financial intermediaries. Perhaps you could tell us why you give the same relative role to investment dealers as you do the banks vis-a-vis monetary policy. I find that linkage a little fuzzy.

**Senator Godfrey:** Do you have deposits in the Bank of Canada?

**Mr. Pitblado:** We are primary distributors of Government of Canada securities. We have rediscount privileges with the Bank of Canada. We are as intimately involved in the open market activities of the monetary authorities as are the chartered banks. We do not—

**Senator Kirby:** Could I have you expand on that last point? Some of this is an education for some of us. Please expand on your last point.

**Senator Godfrey:** Yes. I couldn't follow that, either.

**Mr. Pitblado:** One of the methods that the central bank uses as an instrument of monetary policy is what we call an open market operation whereby, in selling or buying government securities, it influences the supply of money and hence the liquidity or lack thereof in the financial system. That gives the central bank a degree of control over interest rates, and it has an impact, obviously, on exchange rates.

The prime instrument in more modern times has not been to change the discount rate—the discount rate is now pegged at the rate attracted by treasury bills—but rather open market operations; that is, the Bank of Canada buying or selling to loosen or tighten the system.

We, the investment dealers, are as intimately involved in that process as are the chartered banks. We are the major buyers, sellers, dealers and traders in Government of Canada securities, ranging from treasury bills to 20-year bonds, and are therefore intimately woven into the execution of monetary policy—

**Senator Kirby:** Why would that be different if your ownership were non-Canadian? And before you answer that, let me ask you about a second point.

[*Traduction*]

pour lequel je ne puis trouver de justification, sauf la notion délicate qu'une propriété canadienne est préférable à une propriété non canadienne.

Quel en est réellement le bien-fondé?

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-nous de la Merrill Lynch!

**M. Pitblado:** Le système financier diffère du système manufacturier ou du système commercial, parce qu'il est au cœur de la politique monétaire, et l'exécution de cette politique sur les marchés de capitaux se fait par l'entreprise des institutions financières et des intermédiaires financiers. Il et donc extrêmement important que le Canada conserve un contrôle sur sa politique monétaire et sur les instruments d'exécution de cette politique, notamment les courtiers en valeurs mobilières et les banques à charte.

**Le sénateur Kirby:** J'accepte votre argument en ce qui a trait aux intermédiaires financiers. Vous pourriez peut-être nous dire pourquoi vous conférez aux courtiers en valeurs mobilières le même rôle relatif qu'aux banques vis-à-vis de la politique monétaire. Je trouve que ce lien est un peu flou.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous des dépôts dans la Banque du Canada?

**M. Pitblado:** Nous sommes les principaux distributeurs de fonds publics. Nous jouissons des privilèges de réescompte auprès de la Banque du Canada. Nous sommes aussi étroitement engagés que les banques à charte dans les activités de marché libre qu'exercent les autorités monétaires. Nous ne. . .

**Le sénateur Kirby:** Pourriez-vous expliquer ce dernier point? Ce sujet n'est pas très familier à certains d'entre nous. Veuillez expliquer plus longuement votre dernier point.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Je n'ai pas pu suivre le raisonnement non plus.

**M. Pitblado:** Une des méthodes que la banque centrale emploie comme instrument de politique monétaire est ce que nous appelons une opération de marché libre, grâce à laquelle, dans la vente ou l'achat de fonds publics, la banque influe sur la quantité de capital et, partant, sur les liquidités ou l'absence de liquidités dans le système financier. Cela lui permet dans une certaine mesure de contrôler les taux d'intérêt, et elle a bien entendu une influence sur les taux de change.

L'instrument principal utilisé plus récemment n'a pas été de modifier le taux d'escompte—ce taux est actuellement fixé au taux suscité par les bons du Trésor—mais bien de modifier les opérations de marché libre, c'est-à-dire les achats ou les ventes effectués par la Banque du Canada afin d'assouplir ou de resserrer le système.

Nous, les courtiers en valeurs mobilières, sommes aussi étroitement engagés dans ce processus que les banques à charte. Nous sommes les principaux acheteurs, vendeurs, courtiers et négociants de fonds publics, qui vont de bons du Trésor à des obligations d'épargne pour vingt ans; nous participons donc de très près à l'exécution de la politique monétaire. . .

**Le sénateur Kirby:** Pourquoi les choses seraient-elles différentes si votre entreprise appartenait à des intérêts étrangers?

[*Text*]

I think the phrase you used in your comments a few minutes ago was that a company should be owned by "full-time professionals in the business"—as opposed to companies that sell stock on the market, or whatever.

Is there a linkage between the foreign ownership issue, as you put it, and the full-time professional issue?

**Mr. Pitblado:** No, I do not necessarily think there is, and perhaps I didn't express it as well as I might have linking them together. I think they are two separate issues.

**Mr. Kniewasser:** If I may add to what Mr. Pitblado has said, there is another range of consequences. Mr. Pitblado has described to you the consequences for monetary policy, and those are quite clear—

**Senator Godfrey:** Not to me so far. I have a few more questions in that regard. However, I may be dumber than most people.

**Mr. Kniewasser:** To my mind, there are two other sets of reasons. The business of the investment system in Canada is to convert savings into capital. That is our business. In our experience, and in the experience of most countries, that is a process that should be attuned very closely to the country's national interests. Those canvassing pools of savings, whether the savings of individuals, of institutions, of governments, or of a foreign source—and those are the four sources for capital—should be people who are sensitive to Canadian aspirations. They should not be involved in moving those Canadian savings into foreign capital markets.

There has to be an intelligent and fair compromise in that regard so as to be assured that the national interests will be protected in the process.

Because of the high incidence of foreign ownership already in the Canadian economy, there is a tendency for foreign-owned companies in Canada to receive instructions from their head offices to use investment bankers who are satisfactory to the head office. If the conclusion is that there should be a Canadian input into the conversion process, then that has to be backed up, and one way of achieving that is to ensure that the subsidiaries of foreign-owned companies operating in Canada do not simply take instructions from the head office as to which investment dealer to use. If such companies are not asked to employ Canadians for that process, there will not be an investment banking industry in Canada.

**Senator Kirby:** Applying that logic, it seems to me that the conclusion is that the 25 per cent ought to be, in reality, zero per cent. If I accept your logic, I do not know why the number is 25 per cent.

**Mr. Pitblado:** We have offices in New York, London, Lausanne and Paris, and we are opening up in Tokyo and other places, and I want my partners in those offices to be shareholders in my firm.

[*Traduction*]

Et avant que vous ne répondiez, permettez-moi de vous interroger sur un deuxième point.

Dans vos observations, il y a quelques minutes, vous avez dit qu'une société devrait appartenir à des «professionnels à plein temps»—plutôt qu'à des sociétés qui vendent des actions sur le marché, ou quoi encore.

Y a-t-il un lien entre la question de la propriété étrangère, comme vous le dites, et la question des professionnels à plein temps?

**M. Pitblado:** Non, je ne crois pas qu'il y en ait nécessairement un; je ne me suis peut-être pas exprimé aussi bien que je l'aurais pu, en établissant un lien entre ces deux questions. J'estime qu'elles sont distinctes.

**M. Kniewasser:** Si vous me permettez de compléter les propos de monsieur Pitblado, il y a une autre série de conséquences. Monsieur Pitblado vous a décrit les conséquences pour la politique monétaire, qui sont très claires . . .

**Le sénateur Godfrey:** Pas pour moi jusqu'ici. J'ai quelques autres questions à poser à cet égard. Je ne suis peut-être pas aussi intelligent que la plupart des gens.

**M. Kniewasser:** Selon moi, il y a deux autres séries de raisons. Le système de placement au Canada a pour but de convertir les épargnes en capital. C'est notre raison d'être. Selon notre expérience, et celle de la plupart des pays, c'est un processus qui devrait être très étroitement lié aux intérêts du pays. Ceux qui sollicitent des épargnes en commun, que ce soient les épargnes de particuliers, d'institutions, de gouvernements, ou d'une source étrangère—et ce sont là les quatre sources de capital—devraient être à l'écoute des aspirations des Canadiens. Ils ne devraient pas chercher à transférer ces épargnes sur les marchés étrangers de capitaux.

Il faut faire un compromis censé et juste à cet égard, de façon à s'assurer de protéger les intérêts nationaux.

En raison du taux élevé de propriété étrangère dans l'économie canadienne, la tendance veut que les sociétés étrangères en exploitation au Canada reçoivent de leur siège social l'instruction de recourir à des courtiers en valeurs mobilières qui satisfassent le siège social. Si l'on conclut que le Canada devrait participer au processus de conversion, il faut soutenir ce processus, et une façon d'y parvenir est de s'assurer que les filiales de sociétés étrangères en exploitation au Canada ne reçoivent pas simplement des instructions de leur siège social pour choisir un courtier en valeurs mobilières. Si l'on ne demande pas à ces sociétés d'employer des Canadiens dans ce processus, il n'y aura pas de commerce en valeurs mobilières au Canada.

**Le sénateur Kirby:** Si j'applique cette logique, il me semble que la conclusion à tirer est que le taux de 25 p. 100 devrait être en réalité de 0 p. 100. Si j'accepte votre logique, j'ignore pourquoi le taux de propriété est de 25 p. 100.

**M. Pitblado:** Nous avons des bureaux à New York, à Londres, à Lausanne et à Paris, et nous en ouvrirons bientôt à Tokyo et ailleurs; je désire que mes partenaires qui travaillent dans ces bureaux soient des actionnaires dans mon entreprise.

[*Text*]

**Senator Kirby:** Therefore, there is at least a partial relationship between the foreign ownership question and the full-time professional issue.

**Mr. Pitblado:** In that sense, yes. Insofar as a publicly-owned firm is concerned, rather than go to constrained share provisions and have absolutely no foreign ownership, I think there should be ownership restrictions such as those which exist under the Bank Act. The Bank Act ownership restrictions have worked very well. While they have not precluded foreign portfolio ownership of Canadian bank stocks, while they have not precluded investors in Switzerland or Germany or the United States from owning Canadian bank stocks, they have assured Canadian control of the banking industry.

**Senator Godfrey:** I am completely lost on how you get involved in monetary policy. I understand how that can apply to the banks.

If the Bank of Canada is operating, it will hire you people as market intermediaries to buy and sell. Are you telling me that, on your own initiative, you try to influence Canadian monetary policy through encouraging people to buy or sell and that you are not acting, in that respect, as market intermediaries?

**Mr. Pitblado:** No, but as a primary distributor of Government of Canada securities, we have an obligation to maintain markets in Government of Canada securities. When the Bank of Canada wants to tighten the system, to reduce the supply of money, let us say, it will sell securities. Those securities have to be paid for, so bank accounts will be withdrawn and transferred to the Bank of Canada. We will be a vital element in that process, so, in the same way as chartered banks may be buying those securities, we will be buying those securities as well.

**Senator Godfrey:** Would you do so for your own account, for the most part, or for clients?

**Mr. Pitblado:** Normally speaking, we would be buying them from our own account and we would then be trying to resell them.

**Senator Godfrey:** Returning to the subject of Merrill Lynch, how would that company act differently from your association? Is it still controlled in the United States?

**Mr. Pitblado:** It is 100 per cent owned by the U.S. parent.

**Senator Godfrey:** Are Canadians managing the companies here or are people brought up from the States to occupy management positions?

**Mr. Pitblado:** Merrill Lynch has done both. The current chairman happens to be from the United States, while the previous one happened to be from Canada, so there has been a mixture through the years.

**Senator Godfrey:** Do you have any evidence that it persuades its Canadian clients to invest in the New York Stock Exchange, for example, rather than in the Toronto Stock Exchange? Is there any evidence of that sort of policy?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Par conséquent, il existe au moins une relation partielle entre la question de la propriété étrangère et celle des professionnels à plein temps.

**M. Pitblado:** En ce sens, oui. Au lieu d'imposer des restrictions sur les actions d'une entreprise d'État et d'interdire toute participation étrangère, je pense qu'il faudrait imposer des restrictions sur la propriété, comme celles qui existent aux termes de la Loi sur les banques. Ces restrictions ont donné de très bons résultats. Bien qu'elles n'aient pas empêché des sociétés de portefeuille étrangères et des investisseurs de la Suisse, de l'Allemagne ou des États-Unis d'acheter des actions dans des banques canadiennes, elles ont permis d'assurer un contrôle canadien sur le secteur bancaire.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends absolument pas comment vous participez à la politique monétaire. Je saisis cependant comment cela peut s'appliquer aux banques.

Si la Banque du Canada est en exploitation, elle vous embauchera à titre d'intermédiaires du marché afin que vous achetiez et vendiez des fonds. Êtes-vous en train de me dire que, de votre propre initiative, vous tentez d'influencer la politique monétaire du Canada en encourageant les gens à acheter ou à vendre et que vous n'agissez pas à cet égard à titre d'intermédiaires du marché?

**M. Pitblado:** Non, mais en tant que principal distributeur de fonds publics, nous avons l'obligation de maintenir des marchés de fonds d'État. Lorsque la Banque du Canada désirera resserrer le système, pour réduire la quantité de capital, par exemple, elle vendra des valeurs mobilières. Comme il faut payer pour ces valeurs, des comptes bancaires seront retirés et transférés à la Banque du Canada. Nous constituerons un élément primordial dans ce processus; ainsi, nous achèterons ces valeurs mobilières tout comme les banques à charte peuvent les acheter.

**Le sénateur Godfrey:** Le feriez-vous en majeure partie sur votre propre compte ou sur celui des clients?

**M. Pitblado:** En général, nous les achèterions à partir de notre propre compte, puis nous tenterions de les revendre.

**Le sénateur Godfrey:** Pour revenir à la Merrill Lynch, dans quel sens société agirait-elle différemment de votre association? Est-elle encore contrôlée par les États-Unis?

**M. Pitblado:** Elle appartient exclusivement à la société mère américaine.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il des Canadiens qui dirigent les sociétés dans le pays, ou s'i l'on envoie des gens des États-Unis pour y occuper des postes de direction?

**M. Pitblado:** La Merrill Lynch a fait les deux. Le président actuel vient des États-Unis, alors que le précédent venait du Canada; il y a donc eu un peu des deux au fil des ans.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous des preuves qu'elle persuade ses clients canadiens d'investir dans la bourse de New York, par exemple, plutôt que dans celle de Toronto? Existe-t-il des preuves de ce genre de politique?

[*Text*]

**Mr. Pitblado:** I do not know, Senator Godfrey, that I could speak to that directly. There is no question but that, because of international ties with clients—for example, ties with U.S. clients that happen to have Canadian subsidiaries—there would be a competitive advantage, to some extent, when it came to dealing with that Canadian subsidiary.

**Senator Godfrey:** I understand that perfectly, but I am not sure that that would involve monetary policy. In the same way, the Canadian and provincial governments do not give advertising contracts to American-owned advertising agencies, but that is purely from a dollars and cents point of view. It has nothing to do with monetary policy.

**Mr. Pitblado:** That is correct in that sense, yes. I was not tying Merrill Lynch into monetary policy, but I was saying that I do not think you would want a situation wherein the major players in the financial intermediary, the market intermediary or a combination of both were foreign owned.

**Mr. Kniewasser:** I find it incredible that the government's green paper makes no reference whatsoever to this foreign ownership question as far as the securities industry is concerned. I just do not understand that.

**Senator Godfrey:** You, however, are not allowing more foreign ownership. Is there not some restriction in place now?

**Mr. Kniewasser:** Many years ago, at the time when Merrill Lynch bought Royal Securities, the government of Ontario grandfathered all of the foreign firms in this province and maintained that anybody who was already here could stay here but that, from now on, there will be no 100 per cent foreign-owned firms in Canada. Individuals can buy 10 per cent of a firm, or people can buy 25 per cent of a firm collectively, and that is it. That has been the system in Ontario. There are no foreign ownership restrictions anywhere else in Canada.

**Senator Godfrey:** Respecting the 10 per cent, you are talking about a foreign individual who cannot own more than 10 per cent, are you not? You are not referring to a Canadian?

**Mr. Pitblado:** In terms of a public company, that refers to anybody—a Canadian individual, a Canadian financial institution, a foreign individual or a foreign financial institution.

**Senator Godfrey:** That applies to a public company that is a member of the IDA, but what about a private company? Do you mean to say that Jimmy Conacher cannot own more than 10 per cent of Gordon Securities?

**Mr. Kniewasser:** No. I am saying that any full time individual in the business does not have an ownership restriction.

[*Traduction*]

**M. Pitblado:** Sénateur Godfrey, je ne savais pas que je pouvais traiter de ce sujet directement. Cela ne fait aucun doute, car en raison des liens internationaux qui existent avec les clients—par exemple, avec des clients américains qui ont des filiales canadiennes—il y aurait un avantage sur le plan concurrentiel, dans une certaine mesure, lorsqu'il s'agirait de négocier avec ces filiales canadiennes.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends cela parfaitement, mais je ne suis pas sûr que la politique monétaire interviendrait dans ce processus. A titre d'exemple, le gouvernement fédéral et les provinces n'accordent pas de marchés de publicité à des agences de publicité américaines, mais c'est purement pour des raisons d'argent. Cela n'a rien à voir avec la politique monétaire.

**M. Pitblado:** En ce sens, c'est exact. Je n'associais par la Merril Lynch à la politique monétaire, mais je disais que je ne crois pas que vous voudriez que les principaux participants dans les intermédiaires financiers, les intermédiaires du marché, ou une combinaison des deux, appartiennent à des intérêts étrangers.

**M. Kniewasser:** Je trouve incroyable que le Livre vert du gouvernement ne fasse aucune allusion à cette question de la propriété étrangère pour le commerce des valeurs mobilières. Cela dépasse mon entendement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'autorisez cependant pas une propriété étrangère plus étendue. N'existe-t-il pas actuellement des restrictions à cet égard?

**M. Kniewasser:** Il y a de nombreuses années, à l'époque où la Merrill Lynch a acheté la Royal Securities, le gouvernement de l'Ontario a établi une clause des droits acquis pour toutes les sociétés étrangères de la province et soutenu que toutes celles qui y étaient déjà pouvaient y demeurer, mais que, dorénavant, il n'y aurait aucune entreprise à propriété exclusivement étrangère au Canada. Des particuliers peuvent acheter 10 p. 100 des actions d'une entreprise, ou des groupes peuvent en acheter 25 p. 100, mais c'est tout. C'est le système qui est en vigueur en Ontario. Il n'y a aucune restriction sur la propriété étrangère ailleurs au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui concerne les 10 p. 100, vous parlez d'un étranger qui ne peut pas posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une société, n'est-ce pas? Vous ne faites pas allusion à un Canadien?

**M. Pitblado:** En ce qui concerne une société publique, je fais allusion à n'importe qui—un Canadien, une institution financière canadienne, un étranger ou une institution financière étrangère.

**Le sénateur Godfrey:** Cette restriction vise une société publique qui est membre de l'ACCOVAM, mais que dire d'une société privée? Voulez-vous dire que Jimmy Conacher ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions de la Gordon Securities?

**M. Kniewasser:** Non; je dis qu'aucun particulier qui travaille à plein temps dans l'entreprise n'est assujetti à des restrictions sur la propriété.

[*Text*]

**Senator Barrow:** Is there a trend towards public ownership of the larger investment dealers in Canada?

**Mr. Kniewasser:** No, not really. All firms in Canada now have the option in terms of how they finance themselves. Originally there were partnerships, but now it is really wide open. You can go public with some concentration limits. For example, you can sell part of your shares to a financial institution, provided that they do not constitute more than 10 per cent.

The amazing thing is that those rules have been in place for six years now and they have been very rarely used. What has happened in Canada is that, out of a total of 100 firms in the self-regulatory system, two or three firms have gone public.

**Senator Barrow:** I notice that the banks have, in many respects, embraced the green paper. They do so with certain exceptions, but they say that there is a changing climate in connection with financial matters. You people, on the other hand, seem to damn the green paper with faint praise. You urge the immediate revision of insurance, trust and loan company legislation. As I understand it, one of the purposes of the green paper was to enable the government to control the deposit-taking institutions, many of which are provincially controlled. How would you suggest that this be done?

**Mr. Pitblado:** We do not pretend to be experts in insurance or trust company legislation. At the outset we certainly did express concern that, merely by creating a financial holding company and allowing the various activities to be performed under one roof does not give us—certainly did not give me, personally—a lot of confidence that our regulatory system would be up to the task. With respect, if we have been unable to reform our regulatory system in two specific areas for 50 years, then how will that be accomplished simply by putting things under one roof? It seems to me that the problems flow from legislation that is 50 years old that needs to be updated to contemporary times.

Certainly, the life insurance companies have presented briefs wherein are outlined some of the problems that mutual companies are faced with as opposed to those which face stock companies. The trust companies have made presentations as to what they require in their specific area. It seems to us that it would be much better to bring in specific acts which make for more contemporary standards. From there, we should see how the system performs rather than suggest that, because something is happening somewhere else in the world, we should be doing that as well. That is rather like saying that because the Iraqis and the Iranians are waging war we should go to war. I think that viewpoint is very dangerous.

**Senator Barrow:** The federal government, however, does not have the power to regulate these provincial institutions.

[*Traduction*]

**Le sénateur Barrow:** La tendance est-elle à la propriété publique des plus importants courtiers en valeurs mobilières au Canada?

**M. Kniewasser:** Non, pas vraiment. Toutes les entreprises au Canada ont maintenant le choix des méthodes d'auto-financement. Au début, on se formait en associations, mais actuellement, les possibilités sont nombreuses. Elles peuvent devenir publiques, sous réserve de certaines limites imposées sur la concentration. Par exemple, on peut vendre une partie de ses actions à une institution financière, pourvu qu'elles ne constituent pas plus de 10 p. 100 de la propriété.

Ce qui est étonnant, c'est que ces règles sont en vigueur depuis déjà six ans et qu'on les utilise très rarement. Ce qui est arrivé au Canada, c'est que sur un total de cent entreprises faisant partie du système d'autoréglementation, il y en a deux ou trois qui sont devenues publiques.

**Le sénateur Barrow:** Je remarque que les banques ont, à de nombreux égards, souscrit au Livre vert. Elles le font sous certaines réserves, mais elles disent que le climat financier est en voie de changer. Par contre, vous semblez éreinter le Livre vert sous couleur d'éloge. Vous recommandez la révision immédiate des lois portant sur les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt. Si je comprends bien, un des objectifs du Livre vert était de permettre au gouvernement de contrôler les institutions de dépôt, dont bon nombre sont contrôlées par les provinces. Comment proposeriez-vous qu'on procède?

**M. Pitblado:** Nous n'avons pas la prétention d'être experts en matière de lois sur les compagnies d'assurance ou les sociétés de fiducie. Au départ, nous avons certes dit craindre que la simple création d'une société de portefeuille financière et l'exécution de ses diverses activités sous un même toit ne nous donne pas—ne me donne personnellement—l'assurance que notre système de réglementation serait à la hauteur de la tâche. Sauf votre respect, si nous n'avons pas été capables, en cinquante ans, de modifier notre système de réglementation dans deux domaines précis, comment pourrons-nous y arriver en regroupant tout sous le même toit? Il me semble que les problèmes viennent de lois qui sont vieilles de 50 ans et qui doivent être mises à jour.

Les compagnies d'assurance-vie ont présenté des mémoires dans lesquels elles comparent certains des problèmes auxquels les sociétés de fonds mutuels et les compagnies d'assurance-vie par action doivent faire face. Les sociétés de fiducie ont présenté des mémoires dans lesquels elles ont fait état de leurs besoins particuliers. D'après nous, il serait préférable d'adopter des lois précises qui contiennent des normes plus contemporaines. A partir de cela, nous devrions être en mesure de voir comment fonctionne le système plutôt que de regarder ce qui se fait dans d'autres pays et proposer qu'on fasse comme eux. C'est comme si on disait que, parce que les Irakiens et les Iraniens se font la guerre, nous devrions faire la même chose. Il s'agit là d'un point de vue très dangereux.

**Le sénateur Barrow:** Le gouvernement fédéral n'a toutefois pas le pouvoir de réglementer ces institutions provinciales.

[*Text*]

**Mr. Pitblado:** Under the green paper model, it would have the power to regulate the holding company of these institutions.

**Senator Barrow:** That is correct. What you are suggesting here is a revision of insurance, trust and loan companies legislation. That does not bring the holding company into being.

**Mr. Pitblado:** Part of the model, of course, is that there would be federal trust companies and provincial trust companies. I would have thought another part of the model was to promote a degree of uniformity and closer provincial-federal jurisidiction so that over a period of time they would accomplish a degree of uniformity in federal and provincial legislation as applied to, say, trust companies. But, again, that is not necessarily something that would be easily accomplished.

**Senator Simard:** You said that it was important that the security industry be dominated by Canadians and be Canadian owned. I remember some years ago the federal financial minister urging the provinces to borrow in Canada. Some provinces borrowed abroad to save a half a percentage point or whatever. They were not very impressed by the urgings of the federal minister and went out and struck the best deal they could. Are you telling us that your industry is so ethical and so taken by the national interest that you self-discipline yourselves and will turn down or refuse to negotiate a deal, even if your client asks for the best deal possible, which may mean going abroad? I thought you people were in the business to make money.

**Mr. Pitblado:** No, we would not do that. We would certainly try to make certain that the client knew of the best possible deal he could get in Canada while he was looking at what he could get outside the country. We would make sure that we put our best foot forward as to the best possible transaction he could get in this country. Whether or not he took advantage of the deal would depend on a variety of factors, including how attractive the interest rates were in other markets, whether he was going to take a currency risk, and how he perceived the currency risk. If the investor decided to go abroad, we would not refuse to participate in the transaction abroad, if we could.

**Senator Simard:** Do you think that foreign dealers do not necessarily operate in that way?

**Mr. Pitblado:** They might not.

**Senator Simard:** Do you think that they would be influenced by the wishes, future and development of their own country?

**Mr. Pitblado:** Yes. One of the strengths of for example, the Canadian banking system has been that it was protected on ownership at home, and as a result it was able to develop into a major world-class financial institution with a strong international presence. The securities industry is trying to expand its presence internationally. It can only do so if it has a strong domestic base. If we lose that domestic base to foreign participation in this country, we will find that that international

[*Traduction*]

**M. Pitblado:** D'après le modèle proposé dans le Livre vert, il aurait le pouvoir de réglementer la société de portefeuille de ces institutions.

**Le sénateur Barrow:** C'est exact. Vous proposez que l'on révise les lois qui régissent les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts. Cela ne permettrait pas de créer une société de portefeuille.

**M. Pitblado:** Evidemment, d'après le modèle, il y aurait des sociétés de fiducie fédérales et provinciales. Je croyais que le modèle aurait également cherché à assurer une certaine uniformité au niveau des lois, à encourager le gouvernement fédéral et les provinces à collaborer davantage dans ce domaine pour que, après un certain temps, ils puissent arriver à uniformiser les lois provinciales et fédérales qui s'appliquent, par exemple, aux sociétés de fiducie. Mais, encore une fois, il ne s'agit pas d'une tâche nécessairement facile.

**Le sénateur Simard:** Vous avez dit qu'il était très important que le marché des valeurs mobilières soit contrôlé par des Canadiens. Il y a quelques années, le ministre fédéral des Finances a encouragé les provinces à effectuer des emprunts au Canada. Certaines provinces ont emprunté à l'étranger pour épargner un demi point de pourcentage. Elles n'ont pas été très sensibles aux demandes du ministre fédéral et elles ont essayé d'obtenir le meilleur marché qu'il leur était possible de conclure. Etes-vous en train de nous dire que votre secteur économique accorde tellement d'importance aux règles de la morale et à l'intérêt national qu'il est prêt à faire preuve de retenue et à refuser de négocier une entente avec un client qui, pour obtenir les meilleures conditions possibles, accepterait d'aller à l'étranger? Je croyais que votre objectif était de vous enrichir.

**M. Pitblado:** Non, nous ne le ferions pas. Nous ferions en sorte que le client soit informé des meillieures conditions possibles qu'il peut obtenir au Canada pendant qu'il cherche à l'étranger. Nous ferions tout en notre pouvoir pour lui offrir les meilleures conditions possibles. Le fait qu'il accepte ou non l'offre dépendrait de divers facteurs, notamment des taux d'intérêt en vigueur dans les autres marchés, du risque que présente les opérations conclues en monnaie étrangère et de la façon dont le client perçoit ces risques. Si l'investisseur décidait de s'adresser à l'étranger, nous ne refuserions pas de participer à la transaction, si cela était possible.

**Le sénateur Simard:** Les investisseurs étrangers ne procèdent-ils pas habituellement de cette façon?

**M. Pitblado:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Simard:** Croyez-vous qu'ils pourraient être influencés par les désirs, les perspectives d'avenir et les possibilités de développement de leur pays?

**M. Pitblado:** Oui. Un des points forts du système bancaire canadien, c'est que la propriété canadienne a toujours été assurée; c'est ce qui lui a permis de devenir une institution financière importante, très active sur le plan international. Le secteur des valeurs mobilières essaie de se tailler une place sur le marché international. Il ne peut y arriver qu'avec une solide base nationale. Si nous perdons cette base au profit d'investisseurs étrangers, les transactions internationales ne se feront

[*Text*]

involvement will flow through parent companies in New York, London or wherever.

**Mr. Kniewasser:** I think those comments are particularly true for Canadian corporations and particularly for individual investors. If all securities firms in Canada were Japanese owned, for example, you would find the Canadians would own a lot more Japanese securities than they do now. Similarly, if all foreign companies in Canada were Japanese owned, you would find a lot more Japanese people serving those companies in Canada. So when it comes to persuading individual Canadians on whether they should invest in this country or in other countries, there is a case for encouraging them to invest in Canada.

**Senator Godfrey:** Like not allowing free capital gains if they invest abroad?

**Mr. Kniewasser:** I would not touch that one under the circumstances.

**Senator Simard:** Can you explain why Ontario is the only province to move to try to control foreign ownership? Does it have anything to do with the fact that a large proportion of the money in this country is in Ontario and they want to protect it?

**Mr. Pitblado:** To some extent that is a factor. If, say, 60 per cent of the securties business is transacted in Ontario, it is less likely that somebody will incorporate in Saskatchewan or Alberta and permit a higher level of foreign ownership knowing that they cannot trade in Ontario. So, to some extent, there is no immediate need for other provinces to enact legislation. In fact, they are getting the indirect benefit of the Ontario legislation, and that is probably the primary reason.

**Senator Flynn:** Are you recommending that the securities industry remain separate from other financial institutions or, more specifically, that you do not want the banks or the federally incorporated trust and insurance companies to enter into the field of the securities industry?

**Mr. Pitblado:** That is one of our principles. We think that there should be a separation of functions as between banking, trusts, insurance and the market intermediary function—that is, investment dealers. We should not be permitted to undertake banking activities. We should not be permitted to become a trust company. We should not be allowed to become a life insurance company, and these companies should not be allowed to become securities dealers. We have also said that without the necessity of ownership we could have common arrangements whereby the securities dealer, for example, could distribute products of a life insurance company or some other financial institution. In other words, there could be a net-working of products. If it is determined that the Canadian public really wants the provision of services en masse, which is clearlyHnot the case to be proven at this stage, there may be ways of doing it without going to ownership.

[*Traduction*]

plus que par les sociétés-mères, à New-York, Londres ou ailleurs.

**M. Kniewasser:** C'est ce qui se produirait dans le cas des sociétés canadiennes et notamment des petits investisseurs. Si toutes les maisons de courtage du Canada appartenaient par exemple, à des Japonais, les Canadiens posséderaient un plus grand nombre de titres japonais que maintenant. Parallèlement, si toutes les sociétés étrangères du Canada appartenaient à des Japonais, il y aurait beaucoup plus de Japonais qui travailleraient pour ces sociétés au Canada. Donc, il faut encourager les Canadiens à investir au Canada plutôt qu'à l'étranger.

**Le sénateur Godfrey:** Et ne pas leur accorder d'exemptions pour les gains en capital s'ils investissent à l'étranger?

**M. Kniewasser:** Je ne toucherai pas à cette question dans les circonstances.

**Le sénateur Simard:** Pouvez-vous nous dire pourquoi l'Ontario est la seule province qui essaie d'exercer un contrôle sur les sociétés étrangères? Est-ce à cause du fait qu'une grande partie des capitaux de ce pays sont investis en Ontario et qu'elle veut les protéger?

**M. Pitblado:** C'est une des raisons. Admettons, par exemple, que 60 p. 100 du commerce des valeurs mobilières s'effectue en Ontario. Il est peu probable qu'une personne décide de constituer une société en Saskatchewan ou en Alberta et accepte qu'elle soit surtout contrôlée par des intérêts étrangers en sachant qu'elle ne pourra faire d'affaires en Ontario. Donc, il n'est pas nécessaire pour les autres provinces d'adopter des lois dans ce domaine. En fait, elles profitent indirectement de la loi ontarienne. C'est sans doute la raison principale.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous recommandez que les firmes de valeurs mobilières demeurent indépendantes des autres institutions financières ou, de façon plus précise, refusez-vous que les banques, les sociétés de fiducie ou les compagnies d'assurance constituées en vertu d'une loi fédérale s'occupent également de valeurs mobilières?

**M. Pitblado:** Il s'agit là d'un de nos principes. Nous croyons que les fonctions devraient être séparées, tout comme dans le cas des banques, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance et des intermédiaires du marché. Nous ne devrions pas être autorisés à effectuer des opérations bancaires. Nous ne devrions pas être autorisés à nous transformer en société de fiducie ni en compagnie d'assurance-vie. En échange, ces sociétés ne devraient pas être autorisées à se transformer en firmes de valeurs mobilières. Nous avons également dit que, abstraction faite de la règle de la propriété, nous pourrions conclure des ententes avec les firmes de courtage et les autoriser, par exemple, à fournir les services qu'offrent une compagnie d'assurance-vie ou une autre institution financière. Autrement dit, on pourrait créer un réseau. Si l'on parvient à démontrer que les Canadiens veulent une multitude de services, ce qui n'est pas tellement évident à ce stade-ci, nous pourrions peut-être trouver des moyens de le faire sans pour autant toucher aux règles de propriété.

[*Text*]

**Mr. Kniewasser:** We should be building in Canada. We in Canada should be going in the opposite direction. We should be trying to design a capital raising system or a financing system that is regionally sensitive, that is interested in small business financing, in risk taking, in individual participation and in competition among the many players, but the sweep of the green paper, incredibly, is in the opposite direction.

Anyone who reads that and thinks about it—and you have heard all kinds of witnesses on that, I am sure—will see that that takes you to a European universal banking system, characterized by a few very large, very powerfully-financed people in all aspects of the business. I just cannot reconcile that kind of a model with what most people appear to think we need in Canada.

As I have gone across the country, I have not found anyone provincially who was not interested in making the system more responsive to regional financing and small business financing. To do that you have to have local people involved and competing with each other, and with the other financial systems.

I do not think there is anything for the consumer in the green paper. It is the acquisitors of large conglomerates who are served by the green paper, not the consumers the people who want capital.

**Senator Flynn:** Then you must be against the legislation passed by Quebec last year which enabled trust companies, insurance companies—-

**Mr. Kniewasser:** Absolutely.

**Senator Flynn:** —to enter—

**Mr. Kniewasser:** Absolutely.

**Senator Flynn:** —another area.

**Mr. Kniewasser:** Absolutely.

**Senator Flynn:** Have you had any experience with that legislation to back your views?

**Mr. Kniewasser:** That is the European model.

**Senator Flynn:** I suppose it is too early to assess the consequences.

**Mr. Kniewasser:** Apart from it being too early, because of the reasons Mr. Pitblado has stated, one could only do that if one operates only in the Province of Quebec. Most of the people in the business will not take advantage of those opportunities of being bought by a bank or an insurance company because they want to operate right across the country, and if they did that today, that would not be permitted by the other provinces. So, that system really has not flown, except for a few people who want to operate in Quebec only.

The European system is that when there is that kind of universal system there is no equity financing—none.

**Senator Flynn:** When you say "operate in Quebec only," only in Quebec", let us suppose that a Quebec incorporated

[*Traduction*]

**M. Kniewasser:** Nous devrions concentrer nos efforts sur le Canada et donc aller dans la direction opposée. Nous devrions essayer de concevoir un système de mobilisation de capitaux ou un système financier qui réponde aux besoins des régions, qui s'intéresse au financement des petites entreprises, qui accepte les risques, qui encourage la participation des particuliers et favorise la concurrence entre les nombreux participants. Toutefois, le Livre vert, et c'est ce qui est incroyable, propose le contraire.

Tous ceux qui lisent et analysent le Livre vert—et je suis sûr que vous avez entendu de nombreux témoignages à ce sujet—verront qu'il propose un système bancaire universel du genre qu'on trouve en Europe, dominé par un petit groupe de financiers très puissants. Je ne crois pas que ce modèle corresponde, d'après la plupart des gens, au genre de système dont a besoin le Canada.

Au cours de mes voyages au pays, je n'ai trouvé personne, au niveau provincial, qui ne voulait pas transformer le système pour l'adapter davantage aux besoins financiers des régions et des petites entreprises. Pour y arriver, il faut que les gens, au niveau local, participent, se fassent concurrence et rivalisent avec les autres systèmes financiers.

Je ne crois pas que le Livre vert avantage les consommateurs. Ce sont plutôt les acquéreurs de grands conglomérats qui sont avantagés par le Livre vert, et non pas les consommateurs, les gens qui ont besoin de capitaux.

**Le sénateur Flynn:** Vous devez donc être contre la loi adoptée par le Québec l'année dernière, qui permettait aux sociétés de fiducie et aux compagnies d'assurance . . .

**M. Kniewasser:** Absolument.

**Le sénateur Flynn:** . . . de se lancer . . .

**M. Kniewasser:** Absolument.

**Le sénateur Flynn:** . . . dans d'autres domaines.

**M. Kniewasser:** Absolument.

**Le sénateur Flynn:** Sur quels aspects de la loi vous fondez-vous pour justifier votre point de vue?

**M. Kniewasser:** Elle correspond au modèle européen.

**Le sénateur Flynn:** Je suppose qu'il est trop tôt pour en évaluer les conséquences.

**M. Kniewasser:** Outre le fait qu'il est encore trop tôt, en raison des motifs invoqués par M. Pitblado, on ne pourrait en évaluer les conséquences que si on faisait affaire uniquement au Québec. La plupart des entreprises ne profiteront pas de la possibilité d'être acheté par une banque ou par une compagnie d'assurance parce qu'elles veulent être en mesure de faire affaire n'importe où au Canada si elles changeaient d'idée aujourd'hui, les autres provinces ne les autoriseraient pas à le faire. Le système n'est donc pas vraiment avantageux, sauf pour les rares personnes qui veulent faire affaire exclusivement au Québec.

Le système européen montre que, avec ce genre de système universel, il n'y a aucun financement par actions.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez de faire affaire uniquement au Québec, qu'arriverait-il si une société incorporée

[*Text*]

company, with the powers that it would have now, registered in another province—Ontario, for example, or most provinces in Canada; what would you say?

**Mr. Kniewasser:** They would not get registration because the ownership would not apply.

**Senator Flynn:** In Ontario I understand that the ownership rule would apply. Let us say that it would meet the restrictions of ownership in Ontario. You could go out of Quebec with that kind of a corporation and operate in Ontario.

**Mr. Pitblado:** There are some securities firms operating now in Ontario where there is a 9.9 or 10 per cent interest by a Quebec based financial institution. That is acceptable.

**Senator Flynn:** Because the ownership rule is not entirely at the root of the problem now. We are now dealing with the idea of multi financial operations by one institution rather than ownership. That is quite a different problem.

Would you say that the restrictions that are provided in the ownership of banks would necessarily apply to your industry, to an investment dealer, most of which, I presume, are incorporated provincially?

That would be the case in Ontario but not the case elsewhere.

**Mr. Pitblado:** Unless I am missing your point, senator, if one wants to operate in Ontario, one has to operate in conformity to the Ontario requirements.

**Senator Flynn:** That is what I said, but would you want a federally incorporated investment dealer, or an investment dealer incorporated in Quebec, or in any other province, to be submitted to those rules of ownership?

**Mr. Pitblado:** All of them are, and it does not matter whether we are incorporated federally or provincially, if we want to deal in Ontario, we have to deal on their terms.

**Senator Flynn:** But in the rest of Canada that does not apply.

**Mr. Pitblado:** No, but if I had a company incorporated in Alberta and wanted to operate that company in Ontario, I would have to satisfy the Ontario requirements in order to become registered and be able to deal.

**Senator Flynn:** Let us say that if you had a company incorporated federally, would you want the federal legislation to provide those restrictions on ownership?

**Mr. Kniewasser:** Yes.

**Senator Flynn:** You would want that?

**Mr. Kniewasser:** Yes.

**Senator Flynn:** That would not affect many of your members?

**Mr. Kniewasser:** No. None of our members are now in violation of the 10/25 per cent rule.

**Senator Flynn:** But that is only in Ontario. Do not tell me that some investment dealers do not operate elsewhere.

[*Traduction*]

en vertu d'une loi québécoise, avec les pouvoirs qu'elle posséderait aujourd'hui, s'inscrivait dans une autre province, en Ontario par exemple, ou dans la plupart des provinces du Canada?

**M. Kniewasser:** Elle ne pourrait pas s'inscrire parce que la règle de propriété ne s'appliquerait pas.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que cette règle serait appliquée en Ontario. Supposons que la société se conforme à toutes les dispositions relatives à la propriété en Ontario. Vous pourriez sortir du Québec avec ce genre de société et faire affaire en Ontario.

**M. Pitblado:** Certaines maisons de courtage installées en Ontario appartiennent à 9,9 ou 10 p. 100 à une institution financière du Québec. Cela est acceptable.

**Le sénateur Flynn:** La règle de propriété n'est pas entièrement à la base du problème. Il est maintenant question d'opérations multi-financières exécutées par une institution, et non pas de propriété. Il s'agit d'un problème entièrement différent.

Est-ce que les restrictions relatives à la propriété des banques s'appliqueraient à votre secteur, à un investisseur, aux sociétés qui, pour la plupart, je suppose, sont constituées en vertu d'une loi provinciale?

Ce serait le cas en Ontario mais pas ailleurs.

**M. Pitblado:** Si je ne m'abuse, sénateur, toute personne qui souhaite faire affaire en Ontario doit se conformer aux règlements de l'Ontario.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que j'ai dit, mais voulez-vous qu'une société constituée en vertu d'une loi fédérale, ou une société constituée au Québec ou dans n'importe quelle autre province, soit assujettie à ces règles de propriété?

**M. Pitblado:** Toutes le sont, qu'elles soient constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. Si nous voulons faire affaire en Ontario, nous devons nous conformer à ses règlements.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela ne s'applique pas au reste du Canada.

**M. Pitblado:** Non, mais si j'avais une société constituée en Alberta et si je voulais faire affaire en Ontario, il faudrait que je remplisse les conditions fixées par l'Ontario pour pouvoir m'inscrire dans cette province et effectuer des transactions.

**Le sénateur Flynn:** Si vous aviez une société constituée en vertu d'une loi fédérale, voudriez-vous que les restrictions relatives à la propriété découlent de cette même loi fédérale?

**M. Kniewasser:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous le voudriez?

**M. Kniewasser:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne nuirait pas à bon nombre de vos membres?

**M. Kniewasser:** Non. Aucun de nos membres n'enfreint actuellement la règle des 10/25 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela ne s'applique qu'à l'Ontario. Ne me dites pas qu'il y a des investisseurs qui ne travaillent pas ailleurs.

[*Text*]

**Mr. Kniewasser:** But they all have the 10/25 per cent rule right across the country, even though in Quebec they are permitted to—

**Senator Flynn:** Because they all operate in Ontario?

**Mr. Kniewasser:** Because they want to operate right across the country.

**Senator Godfrey:** You said there is no equity financing under the European system. Why?

**Mr. Kniewasser:** The more you institutionalize the savings and investment system—and the best example would be the West German system, which is almost totally institutionalized—the more, by definition, you are in the business of financing large governments and large business. What you do is collect savings and allocate those savings to big government and big business, and there is no stock market.

I remember the President of the Frankfurt Stock Exchange coming to Toronto the other day. He said how efficient his stock market was. I said that it must be very efficient because all transactions can be done in 30 minutes. He said it was, and that next year they would take 20 minutes. That is the kind of system you would be operating on—that is, a few big players would raise money for a few big clients. That is the institutionalized system, and that is what the green paper leads to, and that is the last thing we need in Canada. We should be going in the other direction.

**Senator Godfrey:** In your brief you talk about Chinese walls that are currently in place between the brokerage and underwriting activities of full service securities dealers. Could you explain how that operates and what the reason for it is?

**Mr. Pitblado:** If we are involved with a corporation in providing financial advice through our corporate finance professionals, we may well be privy to confidential information on the outlook of the company regarding capital expenditure plans, the earnings releases and the current earnings. That information is confidential information. Were that information to flow into the market place, it would flow not to everyone equally. Therefore, the investment dealer puts a wall up between those people and his research analyst who writes reports based on public information. Were that information to go across the line to the research professional, he would have access to information that other people would not have access to. He would be put in a privileged position. He could communicate that information to certain people. That would be a misuse of a confidential relationship. One cannot use confidential information for one's own benefit, so we have had erected what we call a Chinese Wall. In that case, I do not tell my partner in the research side any confidential information. The files would be totally separate. The research files would be in the research department, and the corporate files would be under lock and key in the corporate finance department.

**Senator Grafstein:** I have two areas which Mr. Kniewasser touched on. He touched on the objectives but not some of the

[*Traduction*]

**M. Kniewasser:** Ils doivent tous néanmoins se conformer à la règle des 10/25 p. 100 en vigueur au pays, même si au Québec ils ont le droit de . . .

**Le sénateur Flynn:** Parce qu'ils travaillent tous en Ontario?

**M. Kniewasser:** Parce qu'ils veulent être libres de travailler n'importe où au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit que le système européen ne prévoit aucun mode de financement par actions. Pourquoi?

**M. Kniewasser:** Plus vous institutionnalisez le système d'épargne et d'investissement—et c'est le système ouest-allemand qui constitue le meilleur exemple parce qu'il est presque entièrement instilutionnalisé—plus, par définition, vous vous trouvez à financer de grandes administration, de grandes entreprises. Vous amassez des fonds, vous les allouez aux grandes administrations et aux grandes sociétés, et il n'y a pas de bourses des valeurs mobilières.

Le président de la Bourse de Francfort est venu à Toronto l'autre jour. Il a fait remarquer que la bourse de Francfort était très efficace. Je lui ai dit qu'elle devait l'être, parce que toutes les transactions pouvaient s'effectuer en 30 minutes. C'est ce qu'il m'a confirmé en ajoutant que l'année prochaine tout se ferait en 20 minutes. C'est le genre de système que vous auriez, c'est-à-dire un système où quelques joueurs importants mobiliseraient le capital pour quelques grands clients. Il s'agit d'un système institutionnalisé, qui est l'objectif visé par le Livre vert; nous n'avons sûrement pas besoin de cela au Canada. Il faudrait plutôt aller dans la voie opposée.

**Le sénateur Godfrey:** Dans votre mémoire, vous avez parlé de cloisonnement entre les activités financières et les activités d'investissement des courtiers en valeurs mobilières qui assurent tous les services. Pouvez-vous nous expliquer le fonctionnement de ce système et nous dire pourquoi on procède de cette façon?

**M. Pitblado:** Si nous faisons affaire avec une société à qui nous sommes chargés de fournir des conseils financiers, il se peut que nus ayons accès à des renseignements confidentiels concernant les futures dépenses en immobilisation de la société, ses états financiers et ses gains. Ces renseignements sont confidentiels. Si ces renseignements étaient divulgués sur le marché, les gens n'y auraient pas tous accès également. Par conséquent, l'investisseur impose un cloisonnement entre ces personnes et son analyste qui rédige des rapports fondés sur des renseignements publics. Si le chercheur devait obtenir ces renseignements, il aurait en main des renseignements auxquels aucune autre personne n'aurait accès. Il se trouverait dans une situation privilégiée. Il pourrait les communiquer à certaines personnes, ce qui constituerait un abus de confiance. On ne peut utiliser des renseignements confidentiels pour en tirer profit. Nous avons donc mis en place un cloisonnement. Je ne confie aucun renseignement confidentiel à mon collègue qui s'occupe de la recherche. Les dossiers sont totalement séparés. Les dossiers de recherche restent dans le service de recherche et les dossiers de la société sont gardés sous clé dans le service des finances.

**Le sénateur Grafstein:** M. Kniewasser a parlé de deux choses. Il a parlé des objectifs, mais pas de certains des moyens

[*Text*]

devices to accomplish the objectives. I agree that the objective of having a regionally-sensitive market place that makes capital available to small business is a laudable goal, but one that the industry and the banking industry is criticized for not really making available. In other words, there is not accessible risk capital available to smaller business, because the banks, so goes the argument at least, are preoccupied with massive takeovers, concentration takeovers and the major funding goes to massive takeovers as opposed to making those funds—those more costly, risk-intensive funds—available to smaller businesses.

I think it is fair to say that one can be concerned about the future system not under the green paper but under the existing system. If you were Minister of Finance, what immediate recommendations would you make to this committee and to the Senate with respect to changing the incentives in the existing capital market so that there would be a disincentive toward an incentive toward greater concentration—which all of you seem to abhor—and a greater fragmentation, thereby leading to greater accessibility to the capital markets to the small business sector, the sector which, according to all of the studies we have seen, will provide the most jobs.

In other words, what would you do today, laying aside the green paper, to make the capital markets in Canada much more sensitive to small business and much more regionally sensitive?

**Mr. Kniewasser:** First, I would throw out the green paper. I would then put my people to work on the real subject, which is how to increase the flow of equity capital, risk capital, to the small and large business sectors and to new businesses. That would be the assignment.

To achieve that increase in equity capital, there would have to be some improvements in terms of de-institutionalizing the present system. We have to make sure that those who are now practising in this area, people who are sensitive to the local community, are allowed to continue in that job and are not bought out and taken over by enormous financial conglomerates. Ideally, those involved in the task of financing businesses should be locally-based individuals and firms.

The green paper certainly doesn't take us in that direction; it takes us in the opposite direction.

The IDA will announce in a couple of days a whole new study on small business financing in Canada. We have done the definitive work on the subject now, working with the federal government and with all provincial governments. We will very shortly publish an outline on how one goes about financing a small business in Canada.

The problem with small business financing is not one of attaining credit; it is one of attracting equity. We have to get more savings converted to equity.

**Mr. Pitblado:** From a practical standpoint, the Quebec experience has been somewhat instructive in this regard. As you will be aware, the province of Quebec started off with a stock savings plan designed to encourage equity formation for

[*Traduction*]

utilisés pour les atteindre. Je conviens que l'objectif qui consiste à avoir un marché qui réponde aux besoins des régions et qui fournisse le capital nécessaire aux petites entreprises soit louable. Toutefois, on reproche aux entreprises et au système bancaire de ne rien faire en ce sens. Autrement dit, aucun capital de risque n'est mis à la disposition des petites entreprises parce que les banques—du moins c'est ce qu'on prétend—s'intéressent au rachat d'entreprises importantes ou à des rachats effectués à des fins de concentration. La plupart des fonds sont donc destinés à ces prises de contrôle au lieu d'aller aux petites entreprises, où les opérations sont plus coûteuses et les risques plus grands.

On peut dire en toute honnêteté qu'on est en droit de se préoccuper du futur système découlant non pas du Livre vert mais du système actuel. Si vous étiez ministre des Finances, quelles recommandations immédiates feriez-vous au Comité et au Sénat concernant les changements qu'il faudrait apporter aux mesures d'encouragement destinées au marché actuel, pour décourager les concentrations massives, que vous semblez tous craindre, et pour promouvoir une plus grande décentralisation, ce qui aurait pour effet d'assurer aux petites entreprises une plus grande accessibilité aux marchés financiers, puisque ce sont elles, d'après toutes les études que nous avons vues, qui créeraient le plus d'emplois?

Autrement dit, quelles mesures prendriez-vous, aujourd'hui, en laissant de côté le Livre vert, pour sensibiliser les marchés financiers du Canada aux besoins des petites entreprises et des régions?

**M. Kniewasser:** Premièrement, je me débarrasserais du Livre vert. Je chargerais ensuite mes employés de s'attaquer au problème réel, qui est de trouver des moyens d'investir du capital de risque dans les petites et grandes entreprises et dans les entreprises nouvelles. Voilà quelle serait leur tâche.

Pour augmenter le capital de risque, il faudrait, dans une certaine mesure, désinstitutionnaliser le système actuel. Il faut que les spécialistes, ceux qui sont sensibles aux besoins des collectivités, puissent continuer de faire leur travail au lieu d'être accaparés par d'énormes conglomérats financiers. Ce sont de préférence les particuliers et les entreprises locales qui devraient être chargés de trouver le moyen de financer les entreprises de la région.

Ce n'est certainement pas la voie dans laquelle nous amène le Livre vert. Il nous fait aller dans le sens inverse.

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières lancera dans quelques jours une nouvelle étude sur le financement des petites entreprises au Canada. Nous avons mis au point les derniers détails de l'étude, de concert avec le gouvernement fédéral et les provinces. Nous publierons bientôt un résumé des mesures qu'il faut prendre pour assurer le financement des petites entreprises au Canada.

Ce n'est pas l'obtention de prêts mais plutôt la possibilité d'attirer du capital qui pose un problème. Il faut qu'une plus grande partie de l'épargne soit transformée en capital.

**M. Pitblado:** D'un point de vue pratique, l'expérience du Québec a été plutôt instructive dans ce domaine. Comme vous le savez tous, le Québec a mis sur pied un régime d'épargne par actions visant à encourager la formation de capital pour les

[*Text*]

Quebec-based companies, modifying that, in an attempt to assist the smaller companies, with a tax credit system providing higher tax credits, thereby encouraging Quebec investors to take more risks by investing in new equity offerings by Quebec-based companies.

That system has raised a significant amount of capital. The studies I have seen indicate that the price performance of the shares, once they have gone public, has been better than the price performance of the Toronto Stock Exchange.

So, the early indication is that the tax system can be used to direct investment into specific areas. If every province were to embark upon exactly the same scheme, there would be a balkanizing of the capital markets. However, the tax system can be made effective in directing capital flows to small business and, in going public, in risk capital.

**Senator Grafstein:** Sears, a major retailer in the United States, has just announced its goal to establish a new plastic card for one-stop shopping. In other words, with one plastic card, one will be able to buy securities, purchase merchandise, go to restaurants, and so forth.

The rationale for going in this direction is that they wish to become more efficient in terms of the costs of providing those services to the consumer.

Having in mind what you have just told us, Mr. Kniewasser—and I agree with the general objectives as you have outlined them, how do you contend with the thrust of technology, which is really forcing financial institutions into the position where, to keep their costs down, they are going to have to get into one-stop shopping?

**Mr. Kniewasser:** Let me say at the outset that one-stop shopping has not been a big success in the United States—

**Senator Grafstein:** Sears is trying it again.

**Mr. Kniewasser:** They are trying, yes, but it has not yet been a success. It was a big fad a couple of years ago, but no longer. First of all, these fellows are having a real problem in managing such an enterprise, and of course they are coming right down to the nitty-gritty in terms of what it is a salesman sells. You will see that no one has yet managed to deal with that question.

As well, there is increasing evidence that people do not want one-stop shopping. People do not object to shopping centres which have under one roof a supermarket, a bank, an insurance company, an investment dealer, and so forth. However, there is no evidence that they want to deal with one institution for all of those services. Indeed, the evidence seems to be to the contrary.

Technology improves the availability of having not just a supermarket but a whole host of people offering various services. We now use technology to reach every Canadian. Technology is improving the ability of a separation of functions and services, thereby allowing us to offer those services to everybody.

[*Traduction*]

sociétés installées au Québec. Il a choisi d'aider les petites entreprises au moyen d'un système de crédit d'impôt, en fournissant des crédits d'impôt plus élevés, et en encourageant ainsi les investisseurs du Québec à prendre plus de risques en achetant des parts dans les sociétés installées au Québec.

Ce système a permis de mobiliser des capitaux importants. Les études que j'ai vues indiquent que l'augmentation de prix des actions, une fois qu'elles sont offertes au public, est plus élevée qu'à la bourse de Toronto.

Donc le système fiscal peut être utilisé pour canaliser les investissements dans des domaines précis. Si chaque province procédait de la même façon, on assisterait à une balkanisation des marchés de capitaux. Toutefois, le système fiscal peut servir à diriger les investissements vers les petites entreprises et, en vendant les actions au public, à encourager l'investissement dans des entreprises qui présentent des risques.

**Le sénateur Grafstein:** La compagnie Sears, un des plus grands détaillant des États-Unis, vient d'annoncer son intention de créer une nouvelle carte avec laquelle on pourrait tout acheter. Autrement dit, avec une carte, on pourrait acheter des valeurs, de la marchandises, aller au restaurant, etc.

Elle veut devenir plus efficace et rentabiliser les coûts engagés pour offrir ces services aux clients.

En gardant à l'esprit ce que vous venez de nous dire, M. Kniewasser,—et j'appuie les objectifs généraux que vous avez décrits—comment vous adaptez-vous à l'évolution technologique qui oblige les institutions financières à offrir toute une gamme de services pour empêcher leurs coûts de monter?

**M. Kniewasser:** Je vous dirai d'emblée que cette formule n'a pas eu beaucoup de succès aux États-Unis . . .

**Le sénateur Grafstein:** La compagnie Sears essaie de la lancer de nouveau.

**M. Kniewasser:** Elle essaie de nouveau, oui, mais la formule n'a pas encore eu de succès. C'était la grande mode il y a quelques années, mais plus aujourd'hui. Premièrement, ces personnes ont de la difficulté à gérer une telle entreprise et, évidemment, elles doivent maintenant faire face aux véritables problèmes que pose ce type d'opération.

Personne n'a encore réussi à régler cette question. De plus, il est de plus en plus prouvé que les gens ne veulent pas de ce genre de formule. Ils ne s'opposent pas aux centres commerciaux qui regroupent sous le même toit un magasin d'alimentation, une banque, une compagnie d'assurance, une société d'investissement, etc. Toutefois, rien ne prouve qu'ils veulent faire affaire avec une seule institution pour obtenir tous ces services. Tout semble plutôt prouver le contraire.

La technologie nous permet d'avoir non seulement un magasin d'alimentation, mais également plusieurs personnes offrant divers services. Nous utilisons maintenant des techniques de pointe pour atteindre tous les Canadiens. Elles nous permettent de séparer les fonctions des services, et donc d'offrir ces services à tout le monde.

[*Text*]

The technology argument works both ways. The technology argument can be used to strengthen the argument for a workable separation of the functions system in the financial system of the country.

**The Chairman:** If there are no further questions, it remains only for me to thank our witnesses for their attendance today. We thank you for both the impressive documentation with which you have provided us and your testimony today.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

D'ailleurs, l'argument de la technologie s'utilise de deux façons. On peut aussi bien s'en servir pour justifier la séparation des fonctions dans le système financier du pays.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je désire remercier nos témoins d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Je tiens également à vous remercier pour la documentation importante que vous nous avez fournie.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Securities Industry Capital Markets Committee:*

Mr. James B. Pitblado, Chairman; Chairman, Dominion Securities Pitfield Ltd.;

Mr. Andrew J. Kniewasser, Member; President, Investment Dealers Association of Canada;

Mr. F. Warren Hurst, Senior Policy Advisor, Investment Dealers Association of Canada.

*Du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux:*

M. James B. Pitblado, président; président du conseil, Dominion Securities Pitfield Ltée;

M. Andrew J. Kniewasser, membre; président de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières;

M. F. Warren Hurst, premier conseiller de politiques, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

**Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9**

**En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9**

Government Publications



First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Wednesday, October 9, 1985

**Issue No. 13**

**First Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-79, "Financial Institutions Depositors Compensation Act"

APPEARING:

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P., Minister of State (Finance)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

Le mercredi 9 octobre 1985

**Fascicule nº 13**

**Premier fascicule concernant:**

Teneur du Projet de loi C-79, «Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières»

COMPARAÎT:

L'honorable Barbara McDougall, c.p., députée ministre d'État (Finances)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
NOV 7 1985
University of Toronto

28255—1

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (or Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (or Doody)
Simard
Steuart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (ou Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (ou Doody)
Simard
Steuart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, October 8, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Murray moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-79, intituled: "An Act respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured deposits", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 8 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Murray propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-79, intitulé: «Loi prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque Commerciale du Canada, de la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 9, 1985
(16)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 8:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, Murray, Perrault, Roblin, Simard and Steuart. (11)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Bonnell, Bosa, Cottreau, Doody, Grafstein, McElman, Neiman, Sinclair, Thériault and Turner.

*In attendance:*

*From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:*

Mr. Basil Zafiriou, Chief.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance).

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Mr. Stanley H. Hartt, Deputy Minister;

Mr. John H. Sargent, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Hayim Calof, Q.C., Counsel.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 8, 1985, proceeded to consider the subject-matter of the Bill C-79, intituled: "An Act respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured depositors", (Financial Institutions Depositors Compensation Act).

The Minister made a statement and answered questions in collaboration with the other witnesses.

At 10:13 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1985
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 20 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membre du Comité présent:* Les honorables sénateurs Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, Murray, Perrault, Roblin, Simard et Steuart. (11)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Argue, Bonnell, Bosa, Cottreau, Doody, Grafstein, McElman, Neiman, Sinclair, Thériault et Turner.

*Également présent:*

*De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherches, Division de l'Économie:*

M. Basil Zafiriou, chef.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Barbara McDougall, ministre d'État (Finances)

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. Stanley H. Hartt, sous-ministre;

M. John H. Sargent, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Hayim Calof, C.R., conseiller juridique.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 8 octobre 1985, poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-79 intitulé: «Loi prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque Commerciale du Canada, de la Compagnie de Placements hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés», (Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières).

Le Ministre fait une déclaration, et aidé des autres témoins, répond ensuite aux questions.

A 20 h 13 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 9, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 8 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-79, respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured deposits.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Order. Tonight the committee undertakes consideration of the reference from the Senate for a pre-study of Bill C-79. Our witness hardly needs any introduction. She is the Minister of State (Finance), the Honourable Barbara Jean McDougall; she is accompanied by several officials. We have the pleasure to welcome for the first time Mr. Stanley Hartt, the new Deputy Minister of Finance, Mr. John H. Sargent, the Assistant Deputy Minister of Finance, and Mr. H. Calof, Q.C., Assistant Deputy Minister of Justice, who is legal counsel to the Department of Finance.

The minister has an opening statement to make, after which Senator Kirby will open the questioning. I now call upon the minister.

**The Honourable Barbara Jean McDougall, Minister of State (Finance):** Mr. Chairman and honourable senators, I would like to begin by saying how glad I am to be back in the Senate and by thanking the members of this committee for their decision to review the subject matter of this bill prior to the bill's moving through all stages in the House of Commons. It is certainly my hope that this will save us considerable time in moving the legislation to the stage of royal assent.

As you know, Mr. Chairman, time is very important to the depositors in the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank who are affected by the proposed legislation.

I will deal a little later with the major elements of the bill; but, since the terms of reference of this committee encompass the broader subject matter, I would like to assess the circumstances leading up to and the reason for the decisions that have resulted in Bill C-79.

The government is proposing compensation to these depositors because the situation facing these two banks reflects unique and particular circumstances, that relate not only to the events of last March, but also to the state of the economy of western Canada over the last five years. Furthermore, it is important to stress at the outset that the Canadian banking system is and remains among the most stable in the world and that the assets of the CCB and Northland Bank account for less than one per cent of the assets of the Canadian banking system.

But the two banks did provide important support to economic activities in western Canada at a very critical time. Both CCB and Northland had their beginnings in western Canada in the mid-1970s, and they prospered in the buoyant, energy-driven marketplace of western Canada, particularly in Alberta,

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 octobre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatoral des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 20 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-79, prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque Commerciale du Canada, de la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) au fauteuil.

**Le président:** A l'ordre. Le Comité entreprend ce soir l'étude préalable du projet de loi C-79, qui lui a été renvoyé par le Sénat. Notre témoin n'a guère besoin qu'on la présente. Il s'agit bien sûr du ministre d'État (Finances), l'honorable Barbara Jean McDougall. M^me^ McDougall est accompagnée de plusieurs fonctionnaires. Nous avons l'honneur d'accueiller pour la première fois le nouveau sous-ministre des Finances, M. Stanley Hartt, ainsi que M. John H. Sargent, sous-ministre adjoint aux Finances, et M. H. Calof, c.r., sous-ministre adjoint de la Justice et conseiller juridique du ministère des Finances.

Le Ministre nous fera d'abord une déclaration préliminaire, après quoi le sénateur Kirby ouvrira la période de questions. J'invite le Ministre à prendre la parole.

**L'honorable Barbara Jean McDougall, ministre d'État (Finances):** Monsieur le président et honorables sénateurs, je tiens tout d'abord à vous dire comme je suis heureuse de me retrouver au Sénat et à remercier les membres du Comité d'avoir accepté d'examiner la teneur du projet de loi avant que la Chambre des communes en ait terminé l'étude. J'espère que cela nous permettra de passer beaucoup plus rapidement à l'étaper de la sanction royale.

Comme vous le savez, Monsieur le président, la question de temps est très importante pour les déposants de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque qui sont visés par le projet de loi.

Je vous entretiendrai un peu plus tard des principaux éléments du projet de loi, mais étant donné l'ampleur du mandat du Comité, je voudrais examiner avec vous les circonstances et les raisons ayant conduit aux décisions qui se sont soldées par le dépôt du projet de loi C-79.

Si le gouvernement propose de verser une indemnité à ces déposant, c'est parce que la situation dans laquelle se trouvent les deux banques en question résulte de circonstances très particulières, lesquelles circonstances sont liées non seulement aux événements de mars dernier, mais aussi à l'état de l'économie de l'ouest du Canada au cœurs des cinq dernières années. Par ailleurs, il importe de souligner au départ que le système bancaire canadien est et continue d'être un des plus stables au monde et que l'actif de la BCC et de la Norbanque représente moins de 1 p. 100 de l'actif du système bancaire canadien.

Les deux banques ont toutefois apporté un soutien important aux activités économiques de l'ouest du Canada à un époque très critique. La BCC et la Norbanque ont toutes deux été créées dans l'ouest du Canada au milieu des années 70. Elles ont prospéré grâce à la vitalité que connaissait alors le marché

[*Text*]

and they grew rapidly, particularly during the latter part of the 1970s.

The banks focused upon attracting wholesale deposits from corporations and others—municipalities, hospitals, colleges and pension funds—with substantial funds to invest. In their loans they had a highly concentrated exposure in western real estate and energy-based businesses.

As a result, they were vulnerable when world energy market conditions and the National Energy Program depressed the western economy through the 1980-83 period and, as we all know, this recession was felt much more severely in western Canada than in many other parts of the country.

Through the recession, these institutions and those who kept deposits with them, helped cushion some of the economic impact in western Canada. Many small businesses with loans were carried through these difficult times by these two banks, who understood some of the problems that were faced by their western-based clients. But with the recession cutting deeper into western Canada, the recovery which followed was much longer in taking root. Consequently, it would take those banks some time to book enough new good loans to offset their accumulated bad debts.

That is the economic context in which the banks developed and which led ultimately to the situation earlier this year; and I do not have to remind you that in March the government was approached by management of the Canadian Commercial Bank for support. The bank required substantial write-downs on its loan portfolio, the net effect of which would have been to erode the capital and reserves of the bank to such an extent that its viability would be threatened.

A government decision to support the CCB, or any financial institution for that matter, is not an easy decision to make, and we considered the serious consequences of the possible failure of the CCB; and, in the limited time that was available to us, negotiated the support package with the six largest banks and the two provincial governments closest to the situation.

There were important considerations behind this decision, not the least of which was the government's belief that regional financial institutions have played, and can continue to play, an important role in the development of strong regional economies. But, again, I must remind you of the economic context at that time.

First, recovery in western Canada was lagging well behind the rest of the country, and we were concerned that a regional bank failure would have a very serious impact on the economic renewal of that region. Second, liquidation of the CCB at that time would have resulted in considerable disruption to the affairs of many western businesses, with very serious risks to their survival; and the consequences of the unemployment con-

[*Traduction*]

de l'ouest du Canada, plus particulièrement de l'Alberta, sous la poussée du secteur énergétique, et elles ont rapidement pris de l'ampleur, notamment vers la fin des années 70.

Les banques ont surtout cherché à attirer des dépots en gros de sociétés et d'autres organismes—municipalités, hôpitaux, collèges et caisses de retraite—qui avient des fonds considérables à invester. Leurs prêts étaient fortement concentrés dans les secteurs immobilier et énergétique de l'Ouest.

Par conséquent, elles étaient vulnérables lorsque le marché mondial de l'énergie et le Programme énergétique national ont entraîné le marasme économique qui a frappé l'Ouest de 1980 à 1983. Comme nous le savons tous, l'ouest du Canada a été bien plus durement touché par cette récession que beaucoup d'autres régions du pays.

Tout au long de la crise, ces institutions et les déposants qui leur sont demeurés fidèles ont aidé à atténuer jusqu'à un certain point les conséquences de la crise économique dans l'ouest du Canada. Un grand nombre de petites entreprises qui avaient des emprunts ont pu traverser cette période difficile grâce à ces deux banques, qui comprenaient certains des problèmes auxquels se heurtaient leurs clients de l'Ouest. Les effets de la récession ayant été plus prononcés dans l'Ouest, l'économie y a mis plus de temps à se remettre. Par conséquent, il aurait fallu un certain temps pour que les deux banques puissant s'assurer un nouveau portefeuille de prêts susceptibles de faire contrepoids aux mauvaises créances qu'elles avaient accumulées.

C'est dans ce contexte économique que les banques se sont développées et c'est cette conjoncture qui a fini par entraîner la situation que nous avons connue en mars dernier; je n'ai pas besoin de vous rappeler que c'est la direction de la Banque Commerciale du Canada qui a alors demandé au gouvernement de lui venir en aide. La Banque avait besoin de dévaluer une bonne partie de son portefeuille de prêts, de sorte que son avoir et ses réserves en auraient été érodés au point de compromettre sa viabilité.

Le gouvernement n'a pas pris facilement la décision de venir en aide à la BCC, pas plus qu'il ne l'aurait fait pour n'importe quelle autre institution financière, et nous avons bien pesé la gravité des conséquences de la faillite éventuelle de la BCC; dans le peu de temps que nous avions à notre disposition, nous avons négocié avec les six grandes banques et les deux gouvernements provinciaux les plus concernés une entente visant à venir en aide à la BCC.

Cette décision était basée sur d'importantes considérations, notamment sur la conviction qu'avait le gouvernement que les institutions financières régionales avaient joué et pouvaient continuer à jouer un rôle important dans le développement d'une économie régionale saine. Je dois toutefois vous remettre en mémoire le contexte économique de l'époque.

Premièrement, la reprise se faisait beaucoup plus lentement dans l'ouest du Canada que dans le reste du pays, et nous nous inquiétions du fait que la faillite d'une banque régionale aurait de graves conséquences sur le renouvellement économique de cette région. Deuxièmement, la liquidation de la BCC aurait à l'époque sérieusement perturbé l'activité d'un grand nombre d'entreprises de l'Ouest, dont la survie aurait été gravement

[*Text*]

ditions in that region could not be ignored. Finally, there was considerable uncertainty in both national and international financial markets at the time. The Canadian dollar had only recently reached its lowest point ever and interest rates were high; and in the United States recent failures of financial institutions had shaken confidence. So that in letting the bank fail the government would have entailed significant but incalculable risks in a very unsettled economic environment.

Therefore, in light of the best information we had available and faced with a limited time to make a decision, the government combined with the six largest chartered banks in Canada and two provincial governments to support the CCB; and I repeat that we made this decision on the strength of the best information available. Some information provided by the CCB itself was considered necessary but not sufficient in the assessment of the situation. In consequence, this information was supported by a preliminary, independent review of that portion of the bank's loan portfolio affected by the support package. This service was undertaken by the Inspector General of Banks and representatives of some of the chartered banks participating in the package. Following the approval of the support package, in the form of Bill C-37, we did not wash our hands of this affair. We took a number of steps which were intended to reinforce the initiative taken by the support group. I worked in consultation with CCB's board chairman and the Treasurer of Alberta to try to attract new board members as a means of strengthening the bank's management—unfortunately, without success.

At the same time, special representatives of the office of Inspector General of Banks were appointed to supervise the arrangements contained in the package. As part of the process, they commenced a thorough investigation of the loans identified in the support package. Also, as part of the follow-up to the package, Mr. George Hitchman was appointed by the government to lead a team of banking experts to review the total loan portfolio of the CCB. So we were examining both the portion of non-performing loans relating to the support agreement and all the other loans identified as assets on the bank's books.

These investigations were not of the kind that could be concluded overnight or in an imprudent or hasty manner, and they had to be thorough and comprehensive. At the conclusion of these two separate examinations, it became clear that significant additional write-downs of many of the bank's loans would be required, loans both within and outside the support package. It was also apparent through the passage of time that the support package had not restored investor confidence in the bank. Consequently, the Bank of Canada liquidity advances increased sharply over the summer to the $1.3 billion level at the end of August.

The Inspector General of Banks reported that the extent of write-downs required was such that the CCB could no longer

[*Traduction*]

compromise; il fallait en outre tenir compte des conséquences sur le taux de chômage dans cette région. Enfin, il fallait considérer le climat financier très incertain à l'échelle tant nationale qu'internationale. Le dollar canadien venait tout juste de tomber au plus bas niveau jamais enregistré et les taux d'intérêt étaient élevés; aux États-Unis, les récentes faillites d'institutions financières avaient ébranlé la confiance. Ainsi, s'il avait laissé la banque faire faillite, le gouvernement aurait pris des risques considérables, mais incalculables, dans un contexte économique très incertain.

Par conséquent, à la lumière des meilleurs renseignements alors disponibles et compte tenu de la nécessité de faire vite, le gouvernement a conclu avec les six grandes banques à charte du Canada et deux gouvernements provinciaux une entente visant à venir en aide à la BCC; je le répète, nous avons pris cette décision à la lumière des meilleurs renseignements disponibles. Certains des renseignements fournis par la BCC étaient considérés comme nécessaires mais insuffisants pour permettre d'évaluer la situation. Par conséquent, nous avons jugé nécessaire de compléter ces renseignements au moyen d'un examen préliminaire indépendant des prêts visés par l'accord d'aide financière. Cet examen a été effectué par l'Inspecteur général des banques ainsi que des représentants de certaines des banques à charte ayant participé à l'entente. Une fois les mesures d'aide financière approuvées, par suite de l'adoption du projet de loi C-37, nous ne nous sommes pas lavé les mains de cette affaire. En effet, nous avons fait certains efforts pour consolider l'initiative prise par les participants à l'entente. Ainsi, je me suis employée, de concert avec le président du conseil d'administration de la BCC et le trésorier de l'Alberta, à attirer de nouveaux administrateurs comme moyen de renforcer la direction de la banque—mais en vain.

Entre-temps, des représentants spéciaux du bureaux de l'Inspecteur général des banques ont été chargés de surveiller la mise en œuvre des mesures prévues dans l'entente. C'est ainsi que ces derniers ont entrepris une enquête approfondie sur les prêts visés par les mesures d'aide financière. En outre, pour assurer le suivi de l'entente d'aide financière, le gouvernement a nommé M. George Hitchman à la tête d'une équipe de spécialistes des questions bancaires, chargée d'examiner l'ensemble du portefeuille de prêts de la BCC. Ainsi, nous avons examiné tant les prêts non productifs visés par l'accord d'aide financière que tous les autres prêts considérés comme des éléments d'actifs de la banque.

Ces enquêtes ne pouvaient se faire du jour au lendemain ni être effectuées de façon imprudente ou hâtive; il fallait qu'elles soient complètes et détaillées. Au terme de ces deux enquêtes distinctes, il est devenu évident qu'un grand nombre des prêts de la banque, tant ceux visés par les mesures d'aide financière que les autres, devraient faire l'objet d'une dévaluation supplémentaire considérable. Il est également devenu évident avec le temps que les mesures d'aide financière n'avaient pas fait renaître la confiance des investisseurs dans la banque. Par conséquent, les avances de liquidités de la Banque du Canada ont augmenté radicalement au cours de l'été, pour atteindre 1,3 milliard de dollars à la fin d'août.

L'Inspecteur général des banques a signalé que l'ampleur des dévaluations requises était telle que la BCC ne pouvait plus

[*Text*]

be considered viable. In light of this and under the terms of its mandate, the Bank of Canada could no longer provide liquidity support to the CCB. Therefore, the Minister of Finance had no recourse but to appoint a curator on September 1 to conserve the financial position of the bank pending liquidation proceedings.

The action taken with respect to the Northland Bank was somewhat different. What the two institutions did have in common was the economic situation which prevailed in Western Canada in the early part of this decade. In the Northlands case, the inspector general had been in frequent contact with management since the bank was created, and at the time of the support package announcement for the CCB, he had no basis for concluding that the Northland Bank was not a viable institution. In the marketplace however, the problems affecting the CCB were closely linked to the Northland Bank in consumer and investor minds, and it became apparent subsequent to the support package that the lack of confidence in the CCB was also producing serious financial problems for Northland. These problems resulted in Bank of Canada advances increasing to more than $500 million by the end of August. Throughout this period the government worked closely with Northland officials to help resolve the bank's problems. This included a comprehensive examination of the bank's assets by the Inspector General of Banks. His report, which we received in late August, made it clear that Northland's problems were not restricted to liquidity funding. Indeed, the IGB report concluded that Northland was no longer viable because the value of assets was seriously impaired.

At the time the decision was being made to liquidate the CCB, the Minister of Finance and I met with Northland officials, who repeated the assurances they had given to officials on many occasions that a reorganization or merger could be accomplished. In the interests of the banking system and recognizing the impact on Western Canada should another bank fail, we agreed that this effort should be accommodated. However, it was clear that, while this effort was in progress, Northland could not continue normal operations as it could not continue to rely upon the Bank of Canada for liquidity support. It was in this context that the decision was made on September 1 to appoint a curator for the Northland Bank as well. It was clearly understood by all parties that the bank was to be given time to reorganize its affairs or to seek amalgamation partners.

To further assist with that effort, I appointed Mr. Robert Bellamy of Burns Fry Limited to work with the bank's management and the curator in their search for successful proposals. Late in September the curator's report confirmed the IGB's conclusion that Northland was no longer able to meet its financial obligations as they fell due. The curator also stated that the interests of creditors and shareholders would best be served by an orderly liquidation. At the same time, Mr. Bel-

[*Traduction*]

être considérée comme une institution viable. Étant donné cette conclusion et la nature de son mandat, la Banque du Canada ne pouvait plus continuer à fournir des liquidités à la BCC. Aussi le ministre des Finances n'avait-il d'autre recours que de nommer le 1er septembre un curateur afin de préserver la situation financière de la banque en attendant que soit entamé le processus de liquidation.

Les mesures prises relativement à la Norbanque étaient quelque peu différentes. Ce que les deux institutions avaient en commun, c'est la situation économique qui a marqué l'ouest du Canada au début de la présente décennie. Dans le cas de la Norbanque, l'Inspecteur général avait eu de fréquents contacts avec la direction de la banque dès sa création, et il n'avait aucune raison, au moment où les mesures d'aide financière visant la BCC ont été annoncées, de conclure que la Norbanque n'était pas une institution viable. Cependant, les réalités du marché étaient telles que les problèmes de la BCC étaient étroitement liés à la Norbanque dans l'esprit des consommateurs et des investisseurs, et il est devenu évident après l'annonce des mesures financières que le manque de confiance dans la BCC entraînait de sérieux problèmes financiers pour la Norbanque. Ces problèmes ont incité la Banque du Canada à augmenter le montant des avances consenties, de sorte qu'à la fin d'août ces avances se chiffraient à plus de 500 millions de dollars. Pendant tout ce temps, le gouvernement travaillait en étroite collaboration avec les dirigeants de la Norbanque afin de résoudre les problèmes de la banque. A cette fin, l'Inspecteur général des banques a notamment effectué un examen complet des éléments d'actif de la banque. Dans son rapport, que nous avons reçu à la fin d'août, il indiquait clairement que les problèmes de la Norbanque n'étaient pas une simple question de liquidités. Il en était même venu à la conclusion que la Northland n'était plus une institution viable parce que la valeur de ses éléments d'actif était gravement compromise.

Au moment où nous prenions la décision de liquider la BCC, le ministre des Finances et moi-même avons rencontré les dirigeants de la Norbanque, qui ont réitéré l'assurance maintes fois donnée aux fonctionnaires quant à la possibilité de réaliser une réorganisation ou une fusion. Dans l'intérêt du système banciare et afin d'éviter les conséquences pour l'ouest du Canada d'une autre faillite bancaire, nous étions d'accord pour que l'on tente un effort en ce sens. Cependant, il était évident que la Norbanque ne pouvait continuer à fonctionner normalement pendant que l'opération de sauvetage était en cours, puisqu'elle ne pouvait plus compter sur les liquidités de la Banque du Canada. C'est dans ce contexte que le gouvernement a décidé de nommer le 1er septembre un curateur pour s'occuper des affaires de la Norbanque. Il était bien compris de toutes les parties en cause que la banque aurait le temps de se réorganiser ou de se trouver des associés éventuels.

Pour faciliter les efforts en ce sens, j'ai nommé M. Robert Bellamy, de la Société Burns Fry Limited, pour que celui-ci participe avec la direction de la banque et le curateur à la recherche de propositions acceptables. Dans le rapport qu'il a déposé à la fin septembre, le curateur a confirmé la conclusion de l'Inspecteur général des banques, à savoir que la Norbanque n'était plus en mesure de respceter l'échéance de ses obligations financières. Il a également indiqué que la meilleure façon

[*Text*]

lamy reported that none of the proposals for restructuring or amalgamation which he had reviewed with the interested parties was likely to be successful. Indeed, Mr. Bellamy had approached on my behalf a number of parties to see if they would submit proposals. Despite this effort none of the proposals finally received met the two essential conditions required to be considered seriously. First, they did not limit the exposure of the federal government in that they required a more or less open-ended commitment by the federal government to assume the bank's non-performing loans. Second, they did not provide sufficient certainty that Northland would be able to carry on as a viable financial institution without continuing government support.

So by the end of the month the government was forced to conclude that a successful merger or reorganization was not possible within reasonable time constraints. Those constraints were related to the fact that, in the interests of the depositors, we could not indefinitely delay resolution of the bank's status.

That is the background for the announcements made by the Prime Minister and myself on September 30. The government did everything in its power to assist the Northland Bank. However, our efforts had to be balanced in considering the interests of the depositors of this bank and the economic interests of all Canadians.

The curator's report and Mr. Bellamy's conclusions were tabled in the House of Commons on September 30 when the government announced that Northland would be liquidated and that Mr. Justice Estey had been appointed to conduct a commission of inquiry into the circumstances surrounding the failures of the CCB and the Northland Bank. Those are the series of occurrences which led the government to introduce the compensation legislation last Wednesday, the subject matter of which this committee is now reviewing.

Let me now deal with the major elements of the bill. First, the bill will authorize the government to compensate all depositors of the CCB and Northland who maintained deposits in excess of the $60,000 amount protected through the Canada Deposit Insurance Corporation. Second, the government is proposing that the uninsured depositors covered in the legislation be paid in two installments. The first installment of 60 per cent of the total amount payable to each depositor would be paid as quickly as possible following Royal Assent of the bill. The balance, 40 per cent of outstanding deposits, would be paid on April 1, 1986 through a post-dated cheque each depositor would receive with the initial payment. Third, while the bill provides for full compensation on deposits as of September 1, depositors will receive no interest between that date and the date of actual payment. This decision reflects the reality of market discipline with respect to financial institutions.

The bill also provides for the offsetting of deposits. In these situations, depositors with outstanding loans may have their

[*Traduction*]

de servir l'intérêt des créanciers et des actionnaires serait d'effectuer une liquidation en bonne et due forme. M. Bellamy a par ailleurs signalé qu'aucune des propositions de restructuration ou de fusion qu'il avait examinées avec les parties en cause n'avait de véritable chance de réussir. Il avait même rencontré en mon nom un certain nombre de parties pour voir si elles seraient disposées à soumettre une proposition. Malgré cet effort, aucune des propositions reçues ne satisfaisait aux deux conditions essentielles pour qu'elles puissent être envisagées sérieusement. Premièrement, elles ne limitaient pas les risques pour le gouvernement fédéral du fait qu'elles supposaient que celui-ci s'engage de façon plus ou moins inconditionnelle à assumer les prêts non productifs de la banque. Deuxièmement, elles n'offraient pas de garanties suffisantes quant à la possibilité que la Norbanque puisse continuer à fonctionner en tant qu'institution financière viable sans l'aide du gouvernement.

A la fin du mois, le gouvernement a donc été obligé de conclure qu'il était impossible d'effectuer une fusion ou une réorgaisation acceptable dans un délai raisonnable. Car, dans l'intérêt des déposants, nous ne pouvions retarder indéfiniment la prise d'une décison quant à la situation de la banque.

Voilà le contexte dans lequel ont été prises les mesures que le Premier ministre et moi-même avons annoncées le 30 septembre. Le gouvernement a tout fait pour aider la Norbanque, mais il nous fallait également tenir compte de l'intérêt des déposants de la banque et de l'intérêt économique de tous les Canadiens.

Le rapport du curateur et les conclusions de M. Bellamy ont été déposés à la Chambre des communes le 30 septembre, date à laquelle le gouvernement a annoncé la liquidation de la Norbanque et la nomination de M. le juge Estey à la tête d'une commission d'enquête chargée d'examiner les circonstances relatives à la faillite de la BCC et de la Norbanque. Ce sont là les faits qui ont amené le gouvernement à déposer mercredi dernier le projet de loi prévoyant une indemnité aux déposants, que le Comité est appelé à examiner.

Passons maintenant aux principaux éléments du projet de loi. Premièrement, il s'agit d'une mesure autorisant le gouvernement à indemniser tous les déposants de la BCC et de la Norbanque dont les dépôts dépassaient la limite de 60 000 $ prévue par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Deuxièmement, le gouvernement propose que les déposants non assurés visés par le projet de loi soient indemnisés en deux versements. Le premier versement, égal à 60 p. 100 du montant total payable à chaque déposant, serait effectué le plus rapidement possible après que le projet de loi aura reçu la sanction royale. Le reste, soit 40 p. 100 des dépôts en souffrance, serait payé le 1er avril 1986, au moyen d'un chèque postdaté qui serait envoyé à chaque déposant en même temps que le versement initial. Troisièmement, bien que le projet de loi prévoie l'indemnisation intégrale des dépôts au 1er septembre, les déposants ne recevront aucun intérêt à partir de cette date jusqu'à la date du versement. Cette décision reflète la réalité de la discipline du marché relatif aux institutions financières.

Le projet de loi prévoit également la possibilité d'une compensation des dépôts. Ainsi, l'indemnité en espèces pourrait

[*Text*]

cash payments reduced by the amount of those loans. That is the essence of the legislation. Once the bill has received Royal Assent, the mechanism of payment will be through the Canada Deposit Insurance Corporation, which will act as the agent for the Government of Canada. Depositors will complete application forms mailed out by the CDIC. They have until April 1, 1986 to return them. Once they are returned, the CDIC will issue the two cheques.

Under the legislation only depositors within the meaning of the term "deposits" in the CDIC Act will be compensated. This includes all term deposits, demand deposits, money orders, travellers cheques and so on. Other creditors are more analogous to creditors in a conventional bankruptcy and will rely upon their liquidation participation.

This means that shareholders of preferred or common shares and debentures, as well as the participants in the March CCB support package, are excluded from the terms of the legislation. I have mentioned that the Bank of Canada has provided liquidity advances to those two banks. Those advances are fully secured and, as such, are not covered within the scope of this legislation.

In return for the compensation to depositors, the depositors will assign their rights in the liquidation proceedings to the Government of Canada. In effect, the Government of Canada becomes the major uninsured depositor with the right to a share in the final recoveries in liquidation.

The six chartered banks and the two provincial governments which participated in the support package with the Government of Canada will have the right, along with the Government of Canada, to claim a pro rata share of the realized assets of the CCB once its affairs have been wound down.

The bill currently before the house asks for appropriation authority in the amount of $875 million. This amount accommodates the $946 million in uninsured deposits for the two institutions, less approximately one-half of the $140 million in set-offs anticipated by the liquidator. We have not included an appropriation for the total amount of possible set-offs, as some are likely to be subject to further considerations. Therefore, I believe that the $875 million is an over-estimation of what might be required.

Every effort is being sought through the liquidators, and with the co-operation of the other creditors, to proceed with the sale of assets in as orderly a manner as possible and to realize their maximum value in the interests of all unsecured creditors. While it is too early, and not appropriate, to speculate as to the exact value of these assets, I should emphasize that the appropriation of $875 million required will not be the final net cost. It is a gross cost which may be reduced as the proceeds from liquidation are realized and distributed to the creditors over time.

[*Traduction*]

être réduite d'un montant égal au montant des emprunts impayés des déposants. Voilà en quoi consiste essentiellement le projet de loi. Une fois que la sanction royale aura été accordée, les versements se feront par l'entremise de la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui jouera le rôle d'agent du gouvernement du Canada. La SADC enverra aux déposants une formule de demande, que ceux-ci devront retourner au plus tard le 1er avril 1986. Dès réception de la demande, la SADC émettra les deux chèques.

Aux termes du projet de loi, seuls les déposants ayant des «dépôts» au sens de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* seront indemnisés. Sont notamment compris dans cette définition tous les dépôts à terme, les dépôts à vue, les mandats et les chèques de voyage. Les autres créanciers peuvent être assimilés aux créanciers dans les cas de faillite habituels et devront compter sur leur participation au produit de la liquidation.

Ainsi, les dispositions du projet de loi ne s'appliquent pas aux détenteurs d'obligations non garanties ou d'actions privilégiées ou ordinaires, pas plus qu'aux participants à l'entente conclue en mars pour venir en aide à la BCC. J'ai dit tout à l'heure que la Banque du Canada avait fourni des avances de liquidités aux deux banques. Ces avances étant entièrement garanties, elles ne sont pas visées par le projet de loi.

En échange de l'indemnité qui leur sera versée, les déposants devront céder au gouvernement du Canada tous leurs droits sur le produit de la liquidation. Le gouvernement du Canada devient ainsi le principal déposant non assuré et acquiert le droit à une part de la somme dégagée à la suite de la liquidation.

Les six banques à charte et les deux gouvernements provinciaux qui ont participé avec le gouvernement du Canada à l'accord d'aide financière auront, eux aussi, droit à une part des actifs de la BCC une fois la liquidation terminée, leurs part étant calculée au prorata de leur participation.

Le projet de loi actuellement à l'étude à la Chambre vise à obtenir l'autorisation d'engager des dépenses de 875 millions de dollars, lequel montant servira à rembourser les 946 millions de dollars de dépôts non assurés des deux institutions financières, moins environ la moitié des 140 millions de dollars de compensation prévus par le liquidateur. Nous n'avons pas tenu compte du montant total des obligations pouvant faire l'objet d'une compensation, du fait que certaines d'entre elles pourraient être soumises à d'autres considérations. Par conséquent, je crois que les 875 millions de dollars constituent une surestimation des besoins.

Le gouvernement s'efforce autant que possible, par l'entremise des liquidateurs et avec la collaboration des autres créanciers, de faire en sorte que tout se déroule dans l'ordre et que la vente des actifs permette de réaliser leur valeur maximale dans l'intérêt de tous les créanciers non assurés. Bien qu'il soit encore trop tôt, et inopportun, de conjecturer la valeur exacte de ces actifs, je tiens à souligner que le coût net final n'atteindra pas les 875 millions de dollars que nous avons demandés. Ce montant représente le coût brut et pourra être réduit lorsque le produit de la liquidation aura été réalisé et réparti entre les créanciers.

[*Text*]

The government has asked the House of Commons to proceed expeditiously with the legislation to assist the many organizations and individuals across the country who have been adversely affected by the closure of the two banks. I would hope that your committee, Mr. Chairman, could also consider this matter with all dispatch while, at the same time, recognizing, as I do, the importance of the subject under discussion.

Over the past few weeks, I have dealt at some length with the concern over the need to know the names of those being compensated through this bill. I have said, and I believe it strongly, that the privacy rights of the individual cannot be dismissed out of hand to accommodate the political whims of our critics. I regard this as a matter of principle. Be they taxpayers, the unemployed, the disadvantaged or any individual who is the recipient of payments from the federal government, these people have the right to know that their private financial affairs will remain private. It is the responsibility of the government to keep confidential the private financial affairs of these depositors. Indeed, the Bank Act suggests that such information should not be made public. I believe strongly that to expose to public scrutiny the financial affairs of individual depositors in this instance would lead to a potential loss of privacy for all depositors. I have made available a detailed breakdown of the classification of uninsured depositors which should meet all reasonable requirements for information without violating either the principle in question or the law. That information was tabled in the House of Commons on Monday and is available to this committee.

The decision to provide compensation to the uninsured depositors was not lightly made. This decision should not be interpreted by this committee, or by anyone else in Canada, as blanket assurance that support will be forthcoming in the future for any depositor of any financial institution. We are proposing to pay the uninsured depositors in this instance because the situation in those banks reflects unique circumstances.

Those who would stand to suffer from an inordinate delay in the passage of this bill include municipalities, credit unions, charities and small businesses. Many of them would be in serious financial difficulties without this support, and that would mean layoffs, permanent loss of employment and all the problems associated with the financial failure of businesses and other organizations.

As well, the decision to compensate uninsured depositors could not discriminate against any category or group of depositors. We could not refuse to indemnify foreign depositors or certain categories of Canadian depositors without serious domestic and international impact on the reputation of our banking system.

[*Traduction*]

Le gouvernement a demandé à la Chambre des communes d'accélérer le plus possible son étude du projet de loi afin d'aider les nombreux groupes et particuliers de toutes les régions du pays touchés par la faillite des deux banques. J'espère, Monsieur le président, que votre Comité pourra, lui aussi, étudier cette question dans les meilleurs délais, tout en reconnaissant son importance, comme je le fais moi-même.

Au cours des dernières semaines, j'ai été appelée à discuter longuement de l'opportunité de faire connaître les noms de ceux qui seront indemnisés grâce au projet de loi. Or, j'ai dit, et je suis fermement convaincue de cela, qu'on ne peut tout simplement faire fi du droit au respect de la vie privée au gré des caprices politiques de nos critiques. À mon avis, il s'agit d'une question de principe. Qu'ils soient des contribuables, des sans-emploi, des défavorisés ou des particuliers quelconques, les bénéficiaires des indemnités versées par le gouvernement fédéral ont le droit d'être assurés que le caractère privé de leurs affaires financières sera respecté. Il incombe au gouvernement de faire en sorte que les affaires financières privées de ces déposants demeurent confidentielles. La *Loi sur les banques* laisse d'ailleurs entendre que ces renseignements ne devraient pas être rendus publics. Je suis persuadée que, si dans le cas qui nous occupe les affaires financières des déposants individuels sont soumises à l'examen du public, l'on risque de compromettre le droit au respect de la vie privée de tous les déposants. J'ai rendu publique une liste détaillée des catégories de déposants non assurés, laquelle liste devrait permettre de répondre à toutes les demandes d'information raisonnables sans violer ni le principe en cause ni la loi. Les renseignements à cet égard ont été déposés à la Chambre des communes lundi et sont à la disposition du Comité.

La décision d'indemniser les déposants non assurés n'a pas été prise à la légère. Elle ne devrait pas être considérée par le Comité, ni par qui que ce soit au Canada, comme la preuve qu'une aide financière sera désormais accordée à tous les déposants de toutes les institutions financières. Si nous proposons d'indemniser les déposants non assurés dans le cas présent, c'est parce que la situation des banques en cause est le résultat de circonstances particulières.

La liste des déposants qui risquent de se heurter à des difficultés si l'adoption du projet de loi est retardée inutilement comprend des municipalités, des caisses de crédit, des sociétés de bienfaisance et des petites entreprises. Sans cette aide, un grand nombre de ces déposants se trouveraient acculés à de sérieuses difficultés financières, qui entraîneraient des mises à pied de même que la perte d'emplois permanents et une foule d'autres problèmes normalement associés à la faillite d'une entreprise ou d'une organisation.

Par ailleurs, l'indemnité prévue pour les déposants non assurés ne saurait faire de distinction entre les différentes catégories ou les différents groupes de déposants. Nous ne pourrions refuser d'indemniser les déposants étrangers ou certaines catégories de déposants canadiens sans que la réputation de notre système bancaire n'en soit gravement compromise à l'échelle tant nationale qu'internationale.

[*Text*]

In closing, I would like to detail for the committee some of the measures the government is planning to ensure that our regulatory system is enchanced to meet the world-class standard which is rightly associated with our banking system. There was an increase last year in the resources available to the Inspector General. We added to his resources in the summer through some retired bankers, who assisted in the particular circumstances of this event. The Inspector General is currently finalizing arrangements to bring under contract a number of retired and active bankers on an on-going basis to assist in the regular program of bank inspectors now in progress.

At the same time, the Inspector General will be seeking the authority to increase the permanent resources of his office over and above the 30 per cent increase we authorized earlier this year. The government intends to introduce legislation very shortly to substantially increase the power and authority of our regulators.

We have also indicated our intent to change the Canada Deposit Insurance Act so that the deposit insurance system will have the financial resources necessary to protect Canadian depositors of modest means.

Regrettably, these actions come several years too late to have prevented the situation that this committee is currently reviewing. Hindsight always affords us the opportunity to see things in a different light. With the benefit of hindsight, previous governments might have changed the regulatory system when they changed the nature of the banking system five years ago.

My focus, Mr. Chairman, throughout my office has been and will continue to be on the foresight required to keep the regulatory system in step, not only with today's needs but with tomorrow's needs. I am sure that the recommendations of your committee and the results of the Commission of Inquiry, headed by Mr. Justice Estey, will assist us in meeting that objective.

At this time I would like to thank you, Mr. Chairman. It goes without saying that we are available for questions.

**The Chairman:** Thank you very much, minister. There are, I think, 17 senators sitting around the table, some of whom are members of the committee and some of whom are not. There is no time limit on questions or answers in this committee and, unless I run into very serious timing problems, or unless there should be a vote on something, it would not be my intention to distinguish between members and non-members of the committee. I will use my own judgment and discretion in recognizing senators who wish to ask questions. I trust that is satisfactory to all senators, be they members or non-members of the committee.

At the moment, I have Senator Kirby followed by Senator Flynn. Senator Kirby?

**Senator Kirby:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, may I welcome the minister back to a Senate committee. I might tell you that there is something about you that the Senate finds

[*Traduction*]

En conclusion, je tiens à exposer aux membres du Comité certaines des mesures que le gouvernement envisage de prendre afin que notre système de réglementation soit à la hauteur de la réputation de premier ordre dont jouit à juste titre notre système bancaire. Les ressources mises à la disposition de l'Inspecteur général ont été augmentées l'année dernière. L'été dernier, nous avons accru son effectif d'un certain nombre de banquiers retraités, venus prêter main-forte pour régler la situation qui nous occupe. À l'heure actuelle, l'Inspecteur général met au point les derniers détails des mécanismes visant à engager régulièrement sous contrat un certain nombre de banquiers retraités et actifs afin d'aider les inspecteurs des banques à s'acquitter de leurs fonctions.

En même temps, l'Inspecteur général des banques demandera l'autorisation d'accroître les ressources permanentes de son bureau au-délà de l'augmentation de 30 p. 100 que nous avons autorisée plus tôt cette année. Le gouvernement entend déposer sous peu des mesures législatives qui accroîtront sensiblement les pouvoirs des organismes de réglementation.

Nous avons également fait part de notre intention de modifier la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada de façon à doter le régime d'assurance-dépôts des ressources financières nécessaires pour protéger les déposants canadiens ayant de modestes moyens.

Malheureusement, ces mesures arrivent plusieurs années trop tard; elles auraient empêché que ne se produise la situation que le Comité est actuellement en train d'étudier. Le recul nous permet toujours de voir les choses sous un jour différent. Rétrospectivement, ou se rend compte que les gouvernements précédents auraient pu modifier le système de réglementation lorsqu'ils ont remanié le système bancaire il y a cinq ans.

Pendant tout mon mandat, monsieur le président, je me suis efforcée de me tenir suffisamment au fait de la situation pour que le système de réglementation soit adapté non seulement aux besoins d'aujourd'hui, mais à ceux de demain, et je continuerai de le faire. Je suis sûre que les recommandations de votre Comité, combinées aux conclusions de la commission d'enquête dirigée par le juge Estey, nous aideront à atteindre cet objectif.

Je vous remercie, monsieur le président. Il va sans dire que nous sommes disposés à répondre aux questions.

**Le président:** Merci beaucoup, madame la Ministre. Il y a, je crois, 17 sénateurs présents aujourd'hui dont certains sont des membres du Comité, et d'autres pas. Aucune limite de temps ne s'applique aux questions ou aux réponses dans ce comité et, à moins que nous n'ayons un grave problème de temps, ou qu'il y ait un vote ou quelque chose du même genre, je n'ai pas l'intention de faire des distinctions entre les membres du Comité et les autres. Je me fierai à mon jugement pour donner la parole tour à tour aux sénateurs qui veulent poser des questions. J'espère que cela satisfait tous les sénateurs, qu'ils soient membres ou non du Comité.

Pour le moment, je donne la parole au sénateur Kirby, qui sera suivi du sénateur Flynn. Sénateur Kirby?

**Le sénateur Kirby:** Merci monsieur le président. D'abord, j'aimerais souhaiter la bienvenue au ministre qui revient témoigner devant un comité du Sénat. Il y a quelque chose en

[*Text*]

obviously extremely attractive, because we have far more senators coming out to committees when you are a witness than we do for anybody else.

The other thing I would like to say, and I say this very sincerely, is that I am delighted we are doing a pre-study of the bill in the sense that we will have somewhat more time than perhaps we had when we studied another bill in which you were involved earlier in the year. I think that that ought to make things substantially easier, and hopefully meet the time constraints that you have raised.

I hate to bore you with these questions, but we have not had an opportunity to go through the extensive question and answer sessions others have had during Question Period in the House of Commons and before the committee of the other house. So it may be that for the first few minutes we will cover some background material. I say that in advance, realizing that you must be tired answering the same questions.

Could you tell us what your mandate is vis-a-vis banks? I realize that, since you have sponsored the bill, it falls within your responsibilities, but it is not clear to us, at least to some of us, exactly where your responsibilities vis-a-vis banks in general begin and end relative to your cabinet colleagues.

**Mrs. McDougall:** The ultimate responsibility, of course, lies with the Minister of Finance, who delegates certain responsibilities to me, all of which I will not go into. Essentially, with regard to banking, the Inspector General of Banks reports to myself, and through me, to the Minister of Finance. That has been the practice in other ministries, although I do not know what the mandates of other ministers of state have been.

**Senator Kirby:** I am just trying to understand this and I realize that it varies from time to time.

**Mrs. McDougall:** Yes. The statutory role described in the Bank Act for the Inspector General of Banks is that of a regulator, which is also different from having the deputy minister report to the minister.

**Senator Kirby:** So, is it fair to say other banking issues which come before the government—issues vis-a-vis chartered banks or other financial institutions—effectively come through you?

**Mrs. McDougall:** Yes, and I am certainly prepared to discuss anything.

**Senator Kirby:** I am simply trying to understand your role. I, for one, know some of the problems with the fuzziness of the definitions of ministers of state. I am just trying to understand whether, in fact, you have just been given the bill or whether the Inspector General, throughout this whole period—well, since September—has been effectively reporting to you and, through you, to the Minister of Finance.

**Mrs. McDougall:** My mandate was formally defined on October 5, 1984.

[*Traduction*]

vous qui intéresse manifestement le Sénat car beaucoup plus de sénateurs sont présents aux réunions de comité lorsque vous témoignez que lorsque c'est quelqu'un d'autre.

Je tiens à ajouter, et ceci très sincèrement, que je suis enchanté que nous fassions une étude préalable du projet de loi en ce sens que nous aurons un peu plus de temps que nous n'en avions eu lorsque nous avons étudie un autre projet de loi auquel vous étiez associée plus tôt dans l'année. Je crois que cela va nous faciliter les choses et, il faut l'espérer, nous permettre de satisfaire aux contraintes de temps dont vous avez parlé.

Je suis désolé de vous embêter avec ces questions, mais nous n'avons pas eu l'occasion de faire une séance de questions et de réponses comme nos collègues pendant la période des questions à la Chambre des communes et devant le comité de l'autre Chambre. Pendant les premières minutes, nous pourrions récapituler la situation. Je m'en excuse tout de suite parce que je me rends bien compte que vous devez être fatiguée de toujours répondre aux mêmes questions.

Pourriez-vous nous décrire votre mandat vis-à-vis des banques? Je sais bien que comme vous présentez le projet de loi, ce qu'il contient relève de votre compétence, mais certains d'entre nous à tout le moins, ne savent pas exactement où commencent vos responsabilités vis-à-vis des banques et où elles finissent, par rapport à celles de vos collègues du Cabinet.

**Mme McDougall:** En dernière analyse, c'est évidemment le ministre des Finances qui est responsable des banques, et celui-ci me délègue certaines responsabilités que je ne vous décrirai pas toutes. Essentillement, en ce qui concerne les banques, l'Inspecteur général des banques me fait rapport, et par mon intermédiaire, fait rapport au ministre de Finances. C'est l'usage dans les autres ministères, mais je ne sais pas exactement quels sont les mandats des autres ministres d'État.

**Le sénateur Kirby:** J'essaie tout simplement de comprendre la situation et je me rends bien commpte qu'elle varie de temps en temps.

**Mme McDougall:** Oui. Le rôle du Bureau de l'Inspecteur général des banques décrit dans la Loi sur les banques est celui d'un organe de réglementation; ce n'est pas tait à fait la mène chose que de rendre un sous-ministre comptable au ministre.

**Le sénateur Kirby:** Il est donc juste de dire que les autres questions bancaires soumises au gouvernement—les questions relatives aux banques à charte ou à d'autres institutions financières—passent effectivement par vous?

**Mme McDougall:** Oui, et je suis prête à discuter de quoi que ce soit . . .

**Le sénateur Kirby:** J'essaie simplement de comprendre votre rôle. Pour ma part, je suis au courant de certains des problèmes qui découlent du caractère vague du rôle des ministres d'État. J'essaie seulement de comprendre si en fait, on vous a simplement confié le projet de loi ou si l'Inspecteur général des banques, pendant toute cette période—enfin, depuis septembre—a effectivement fait rapport à votre bureau et, par votre intermédiaire, au ministre des Finances.

**Mme McDougall:** Mon mandat a été officiellement défini le 5 octobre 1984.

[*Text*]

**Senator Kirby:** As a matter of interest, and because sometimes in the past there have been formal letters from the Prime Minister or the Minister of Finance, in this case, outlining responsibilities for a minister of state—well, was that done in your case?

**Miss. McDougall:** Yes.

**Senator Kirby:** Is that a public document?

**Mrs. McDougall:** Yes, I believe it is.

**The Chairman:** I think we discussed this subject at the National Finance Committee and it was tabled.

**Senator Kirby:** I remember the committee discussing this subject, but I do not recall whether it was tabled or not.

**The Chairman:** It was.

**Senator Kirby:** Thank you.

As you have been responsible for banking problems since, as you said, October 5, if not September 4 of 1984, when was the government first informed—when were you, as the minister, first informed that there were potential problems within the CCB?

**Mrs. McDougall:** The particular issue we are dealing with came to my attention on March 14.

**Senator Kirby:** Were you at any time prior to March 14 told that there were difficulties that the CCB was having?

**Mrs. McDougall:** There is always a monitoring of institutions. There is a rotating table of institutions being monitored. These two banks would have been on that table.

**Senator Kirby:** I ask that question because I notice in one of the appendices to the House of Commons committee report there is a partial chronology of events, and it says that on September 24—I presume this comes from the Inspector General—the Inspector General of Banks advised the Minister of Finance of his concerns regarding the CCB.

Was that advice given to you or to the Minister of Finance?

**Mrs. McDougall:** It was given to the Minister of Finance and came to me quite a bit later; I cannot tell you exactly when.

**Senator Kirby:** But presumably before the end of the year.

**Mrs. McDougall:** I cannot tell you when. There were ongoing briefings from the Inspector General of Banks. Where that letter fit into those briefings I cannot say.

**Senator Kirby:** Do you meet with the Inspector General of Banks regularly?

**Mrs. McDougall:** Yes. We began meeting, I think, approximately once a week.

**Senator Kirby:** When?

**Mrs. McDougall:** Early in my mandate.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais savoir, à titre d'information, si, comme cela s'est déjà fait dans le passé, il y a eu une lettre officielle du Premier minsitre ou du ministre des Finances dans ce cas, décrivant les responsabilités du ministre d'État—enfin, y en a-t-il eu une dans votre cas?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce un document public?

**Mme McDougall:** Oui, je le crois.

**Le président:** Je crois que nous en avons déjà parlé au Comité des finances nationales et que cette lettre a été déposée.

**Le sénateur Kirby:** Je me souviens que le Comité en a parlé, mais je ne me souviens pas si la lettre a été déposée ou non.

**Le président:** Elle l'a été.

**Le sénateur Kirby:** Merci.

Étant donné que vous avez été chargée des questions bancaires depuis, comme vous l'avez dit, le 5 octobre, sinon depuis le 4 septembre 1984, quand le gouvernement a-t-il été informé la première fois, c'est-à-dire quand avez-vous été informée la première fois à titre de ministre, de l'éventualité de problèmes à la BCC?

**Mme McDougall:** La question précise dont nous parlons a été portée à mon attention le 14 mars.

**Le sénateur Kirby:** Avant le 14 mars, vous a-t-on jamais parlé, à quelque moment que ce soit, des difficultés de la BCC?

**Mme McDougall:** On exerce toujours une certaine surveillance sur les activités des institutions financières. A tour de rôle, un groupe d'institutions est surveillé. Ces deux banques auraient fait partie de ce groupe.

**Le sénateur Kirby:** Je pose la question parce que d'après une chronologie partielle des événements figurant dans l'une des annexes du rapport du comité de la Chambre des communes, le 24 septembre—je suppose que cela vient du Bureau de l'Inspecteur général—l'Inspecteur général des banques aurait fait part de ses préoccupations au sujet de la BCC au ministre des Finances.

A qui en a-t-il parlé; à vous ou au ministre des Finances?

**Mme McDougall:** Au ministre des Finances et je n'en ai été informée que bien plus tard; je ne peux pas vous dire exactement quand.

**Le sénateur Kirby:** Mais sans doute avant la fin de l'année.

**Mme McDougall:** Je ne peux pas vous dire quand. Nous recevions sans cesse de l'information de l'Inspecteur général des banques. Je ne peux pas vous dire exactement quand cette lettre a été reçue.

**Le sénateur Kirby:** Rencontrez-vous l'Inspecteur général des banques régulièrement?

**Mme McDougall:** Oui. Nous avons commencé à nous réunir environ une fois par semaine, je pense.

**Le sénateur Kirby:** Quand?

**Mme McDougall:** Au début de mon mandat.

[*Text*]

**Senator Kirby:** So that has been going on for some time?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Kirby:** At what point did you begin to think there was a real and difficult problem? Problems of this kind do not suddenly burst on the scene. Was there any warning?

**Mrs. McDougall:** The seriousness of the problem did almost burst onto the scene, when the bank came to see the Inspector General of Banks on March 14, in that any problems up until that time—well, the Inspector General was in touch with the auditors of the bank, and the monitoring that was going on with the auditors of the bank suggested that—some of these are better questions to go into in detail with the Inspector General of Banks, but one did not have to be a Minister of the Crown to know that there were financial difficulties in western Canada. So there was a reason to watch this throughout, not just the banking system, but the trust company system. It was the depth and seriousness of it that became triggered by an external event which came later.

**Senator Kirby:** Which external event?

**Mrs. McDougall:** You may recall, when we talked about the CCB in the spring, the potential difficulties in California. So, with a bank that was managing in a difficult situation—but managing—this was triggered by a particular problem, a problem that knocked it off the other side, and that is essentially what happened.

**Senator Kirby:** On February 20, when the Federal Reserve Board in San Francisco advised the Inspector General of Banks that there was a concern about the California situation, was that discussed with you and the Inspector General of Banks at your weekly meeting?

**Mrs. McDougall:** No. I cannot recall whether it was, and I am going from memory on this because I do not have any notes.

**Senator Kirby:** I realize that.

**Mrs. McDougall:** I do not recall that being brought up as a separate incident. I think you had better ask the Inspector General of Banks about the contents of that report, because I did not see that report.

**Senator Kirby:** I am trying to understand prior to March 14 how serious you thought, or had been advised, the problem was with the CCB, and when that arose.

**Mrs. McDougall:** March 14 was the Damascus Road, senator. Up until then, we recognized that some of our western institutions—we had the case of Pioneer Trust coming down the chute—were facing problems, but that most institutions were able to cope with them—not easily, but they were able to cope with them.

The recovery in the west was beginning to take place, but barely, and there was no reason, in my mind, to expect that things were any more difficult for those banks than might be expected in the circumstances.

**Senator Kirby:** And that meant you thought they could survive?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Cela fait donc un bon moment.

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** A quel moment avez-vous commencé à soupçonner l'existence d'un grave problème? Les problèmes de ce genre n'éclatent pas soudainement. Y a-t-il eu des signes précurseurs?

**Mme McDougall:** La gravité du problème est apparue presque du jour au lendemain lorsque les dirigeants de la banque sont allés voir l'Inspecteur général des banques, le 14 mars. Jusque là, les difficultés—bref, l'Inspecteur général était en contact avec les vérificateurs de la banque et ceux-ci se sont rendu compte qu'il valait mieux lui soumettre certaines questions, mais il n'était pas nécessaire d'être un ministre de la Couronne pour savoir qu'il y avait des difficultés financières dans l'Ouest du Canada. Il y avait donc des raisons de surveiller la situation, pas seulement le système bancaire, mais aussi le système des sociétés de fiducie. Cependant, gravité et l'étendue des problèmes ne sont devenues évidentes qu'à la suite d'un événement extérieur qui s'est produit plus tard.

**Le sénateur Kirby:** Quel évènement extérieur?

**Mme McDougall:** Vous vous rappelerez peut-être que lorsque nous avons parlé de la BBC au printemps, il y avait des problèmes en Californie. La banque était dans une situation précaire, certes, mais elle se débrouillait quand même. Ce qui a tout fait basculer, c'est ce problème. C'est essentiellement ce qui s'est produit.

**Le sénateur Kirby:** Le 20 février, la Réserve fédérale de San Francisco a saisi l'Inspecteur général des banques des problèmes en Californie. À cette époque, l'Inspecteur général des banques et vous-même avez-vous discuté de la question lors de votre réunion hebdomadaire?

**Mme McDougall:** Non, je ne me souviens pas si nous en avons parlé; je n'ai aucun moyen de le vérifier parce que je n'ai pas pris de notes.

**Le sénateur Kirby:** Je sais.

**Mme McDougall:** Je ne crois pas que nous avons débattu de cette question en particulier. Il vaudrait sans doute mieux que vous parliez du contenu de ce rapport avec l'Inspecteur général des banques, parce que je ne l'ai pas vu moi-même.

**Le sénateur Kirby:** J'essaie de savoir ce que vous pensiez de la gravité du problème avant le 14 mars, ou ce qu'on vous en avait dit, et quand.

**Mme McDougall:** C'est le 14 mars que nous avons trouvé notre chemin de Damas, sénateur. Jusque là, nous savions que certaines des institutions de l'Ouest—nous avions le cas de *Pioneer Trust* qui faisait faillite—avaient des problèmes, mais nous étions convaincus que la plupart d'entre elles pouvaient surmonter leurs difficultés, peut-être pas facilement, mais qu'elles s'en sortiraient.

La reprise commençait à se faire sentir dans l'Ouest, mais à peine, et il n'y avait à mon avis aucune raison de penser que les difficultés des banques s'aggraveraient.

**Le sénateur Kirby:** Cela signifie que vous étiez convaincue qu'elles survivraient?

[*Text*]

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Kirby:** What happened on March 14?

**Mrs. McDougall:** The bank management came to see the Inspector General of Banks. That conversation had to deal with him.

**Senator Kirby:** Of course.

**Mrs. McDougall:** He brought to my attention the fact that this was no ordinary visit from the management of a bank. Discussions were initiated almost immediately that led up to the events of March 25.

**Senator Kirby:** Can you tell us a bit about what transpired in the period between the 14th and Friday the 22nd when the banks were closed? What happened in that eight-day period? It is the one period, in reading as much as I can about it, which I can find nothing about.

**Mrs. McDougall:** First of all, the Inspector General sent people to the CCB to examine what they had described as their problem loan package in both California and Edmonton and that was augmented by a couple of other bankers three or four days later. It was clear at that time that substantial write-downs of these loans would be needed. Then the question was: Is the bank going to remain viable or not after these write-downs?

**Senator Kirby:** What did the Inspector General say he had been told when he briefed you on his meeting that he had had on the 14th with the bank?

**Mrs. McDougall:** That there were problems with drilling loans in the United States that were going to become problem loans. It was an advance notice. It was not that day. You may recall that at that time the California authorities were looking at their own banks and asking for some write down of—I forget whether they were rig-related—energy-related loans. The drilling industry in California had just taken a toboggan ride starting last winter and those problems and the write-downs that were going to be required there were sufficient to impair a bank that had been jogging along all right as far as we knew.

**Senator Kirby:** I am asking you whether or not after you were briefed by the Inspector General you had the view that the bank had a liquidity problem, a bad loan problem or an insolvency problem.

**Mrs. McDougall:** At that point we were looking more particularly at the liquidity problem, which is the way one heads into the solvency problem. We recognized from what the Inspector General saw in those portfolios that the asset problem, which the bank described, I believe, to his officials, seemed to be as they had said it was, and that a certain write-down seemed necessary which then did impair the bank's capital, so that one headed into the decision around whether to save the bank, and, if so, how to save it, or not to save it. Those were the questions that were under consideration continually during that period.

[*Traduction*]

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Que s'est-il passé le 14 mars?

**Mme McDougall:** La direction de la banque est allée voir l'Inspecteur général des banques. Cette question le concernait.

**Le sénateur Kirby:** Évidemment.

**Mme McDougall:** Il m'a signalé que ce n'était pas là une visite ordinaire de la direction d'une banque. Presque immédiatement, on a amorcé des discussions qui ont amené les événements du 25 mars.

**Le sénateur Kirby:** Pouvez-vous nous dire un peu ce qui s'est passé entre le 14 et le vendredi 22 lorsque les banques ont fermé? Que s'est-il produit pendant cette période de huit jours? J'ai eu beau lire tout ce que j'ai pu trouver sur la question, il n'y a rien sur cette période en particulier.

**Mme McDougall:** Premièrement, l'Inspecteur général des banques a envoyé des gens à la BCC pour examiner le portefeuille de prêts qui, disait-on, leur posait des problèmes en Californie et à Edmonton, et quelques autres banquiers sont entrés en jeu trois ou quatre jours plus tard. A ce moment-là, il était évident qu'il faudrait amortir considérablement ces prêts. La question qui se posait était donc la suivante: la banque survivra-t-elle à de telles pertes?

**Le sénateur Kirby:** Que vous a dit l'Inspecteur général au sujet de sa réunion du 14 avec la banque?

**Mme McDougall:** Que les prêts de forage américains allaient causer des problèmes. C'était un avertissement. Ce n'était pas ce jour-là. Vous vous rappellerez sans doute qu'à l'époque les autorités californiennes ont demandé à leurs propres banques de réduire la valeur des prêts dans le domaine de l'énergie—je ne me rappelle pas s'il s'agissait de forage. L'industrie du forage de la Californie venait de subir de sérieux problèmes qui avaient commencé l'hiver dernier et ces problèmes, combinés aux dévaluations des prêts qui allaient être nécessaires, suffisaient à mettre en mauvaise posture une banque qui, à ce que nous sachions, s'était jusque là fort bien débrouillée.

**Le sénateur Kirby:** Ce que je veux savoir, c'est si après votre réunion avec l'Inspecteur général des banques, vous pensiez que la banque avait un problème de trésorerie, un problème de créances douteuses ou un problème de solvabilité.

**Mme McDougall:** A cette époque, nous nous inquiétions surtout des problèmes de trésorerie qui entraînent souvent un problème de solvabilité. Après que l'Inspecteur général des banques a étudié ces portefeuilles de prêts, nous nous sommes rendu compte que les problèmes d'actif décrits par la banque aux représentants de l'Inspecteur général des banques semblaient bien être tels qu'on les avait décrits et que la banque devrait probablement accepter une certaine dévaluation des prêts, ce qui allait nuire au capital de la banque. Il nous fallait donc nous prononcer pour ou contre le sauvetage de la banque et, si nous options pour un renflouement, d'en déterminer les modalités. C'étaient là les questions auxquelles nous tentions de répondre pendant cette période.

[*Text*]

**Senator Kirby:** Were they under consideration right after you were briefed by the Inspector General or was there a time gap between then and some other date?

**Mrs. McDougall:** First of all, we had to find out exactly what the problem was so there was kind of an investigation period. We did alert the President of the Canadian Bankers' Association, who provided us with some assistance through that period, and then we discussed with the banks and with the governor—I cannot give you the sequence because it was kind of ongoing—how serious the problem was and whether it was as the bank's management had presented it to us. That was done by the Inspector General and his office.

**Senator Kirby:** Are you saying that, despite the concerns that there had been about the CCB for some time and despite the report to the Auditor General by the Federal Reserve Bank in San Francisco on February 20, when he came to see you on March 14 the Inspector General still did not know exactly what the problem was? You seem to suggest he had to do more investigation in order to tell you exactly what the problem was.

**Mrs. McDougall:** When they came in with this problem, yes, he did want more investigation. Of course he would. Would you not expect him to?

**Senator Kirby:** I am not surprised he did more investigation, but at some point somebody had to come to the conclusion that this was not just a liquidity problem but a much bigger one. It seems that that did not occur on the 14th but did sometime after the 14th.

**Mrs. McDougall:** I think we regarded it as serious on March 14; yes, of course. I mean, I did not go away for the weekend.

**Senator Kirby:** So that got us up to what, the 21st or the 22nd?

**Mrs. McDougall:** Yes, the following Friday.

**Senator Kirby:** What transpired on the weekend?

**Mrs. McDougall:** There were discussions between the Deputy Minister of Finance, the Governor of the Bank of Canada, the Inspector General and six chartered banks and I was in touch with the Province of Alberta.

**Senator Kirby:** I gather there was a decision made at some point that the problem had to be solved by the end of the weekend?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Kirby:** Why?

**Mrs. McDougall:** It was evident that there was a solvency problem.

**Senator Kirby:** I am sorry, it was evident—

**Mrs. McDougall:** There was evidence that there was a solvency problem unless something was done with this loan package. The capital of the bank was impaired and some steps were necessary either to put the bank in a viable position, by taking

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Vous vous êtes penchée sur ces questions immédiatement après que l'Inspecteur général des banques vous a mise au courant de la situation, ou y a-t-il eu un délai?

**Mme McDougall:** D'abord, il nous fallait déterminer exactement la nature du problème, de sorte qu'il y a eu une certaine période d'étude. Nous avons alerté le président de l'Association des banquiers canadiens qui nous a aidés pendant cette période, et nous avons ensuite eu des entretiens avec les banques et avec le Gouverneur—je ne peux pas vous préciser dans quel ordre, parce que tout cela se produisait en même temps—afin de déterminer la gravité du problème et de voir si le problème était bien comme la direction de la banque nous l'avait décrit. Cela a été fait par l'Inspecteur général et son bureau.

**Le sénateur Kirby:** Voulez-vous dire que malgré les inquiétudes au sujet de la BCC qui duraient depuis un certain temps et malgré le rapport envoyé au Vérificateur général par la Banque fédérale de réserve de San Francisco le 20 février, l'Inspecteur général des banques n'était pas exactement au courant de la nature du problème lorsqu'il est venu vous voir le 14 mars? Vous semblez dire qu'il lui fallait étudier davantage la question pour vous dire exactement ce qu'il en était.

**Mme McDougall:** Lorsque la banque l'a informé du problème, il voulait étudier davantage la question. C'est évident. N'est-ce pas là ce que vous attendriez de lui?

**Le sénateur Kirby:** Je ne suis pas surpris qu'il ait poussé l'étude du problème, mais à un moment donné, il fallait bien que quelqu'un se rende compte que ce n'était pas simplement un problème de liquidités, mais un problème bien plus grand. J'ai l'impression qu'on ne s'en est pas rendu compte le 14, mais seulement un peu plus tard.

**Mme McDougall:** Je crois que nous considérions le problème comme sérieux le 14 mars; oui, évidemment. Je veux dire que je n'ai pas quitté Ottawa pour la fin de semaine.

**Le sénateur Kirby:** On en arrive à quoi, au 21 ou au 22?

**Mme McDougall:** Oui, le vendredi suivant.

**Le sénateur Kirby:** Qu'avez-vous appris pendant la fin de semaine?

**Mme McDougall:** Il y a eu des entretiens entre le sous-ministre des Finances, le Gouverneur de la Banque du Canada, l'Inspecteur général des banques et six banques à charte et j'étais en contact avec la province de l'Alberta.

**Le sénateur Kirby:** Je suppose qu'à un moment donné, on a décidé qu'il fallait résoudre le problème avant le lundi?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Pourquoi?

**Mme McDougall:** Il était évident qu'il y avait un problème de solvabilité.

**Le sénateur Kirby:** Je m'excuse, il était évident . . .

**Mme McDougall:** On s'est rendu compte que la banque deviendrait insolvable si l'on ne faisait rien au sujet de ce prêt. Le capital de la banque était en difficulté et il fallait prendre des mesures soit pour rétablir la banque dans une position via-

[*Text*]

some of those bad loans off the books, or to close the door. There is a discretionary time that runs out around first of all allowing an institution to accept another deposit or allowing another deposit to leave. It is not defined in the Bank Act what that discretionary time is. Someone makes a judgment. The judgment that was made that weekend was a collective one, for the reasons that I went into in some detail in my statement, that a decision had to be made and it was a collective decision that the bank would open on Monday morning.

**Senator Kirby:** When precisely did it become clear, as you said, that yes, indeed, it was an insolvency problem?

**Mrs. McDougall:** When I say it was a solvency problem the rest of the sentence is " . . . without some solution to deal with the impaired capital."

**Senator Kirby:** Insolvency, if no action took place, I guess is what you meant?

**Mrs. McDougall:** Yes. I could not tell you the day and the time. It was an ongoing event. We were involved in discussions all that week and certainly without notes I could not tell you exactly when.

**Senator Kirby:** Was it before you called in the bankers?

**Mrs. McDougall:** Yes, we certainly recognized the seriousness of the problem. There was one bank involved all the way through. The bankers were consulted on the basis that here is the problem and we regard it as potentially a serious solvency problem and the discussions went from there.

**Senator Kirby:** You said that it was a collective decision to conclude that action had to be taken or the bank could not open on Monday morning. I think you used the phrase "collective decision" a couple of times. Who is contained in the word "collective?"

**Mrs. McDougall:** The bankers who were there certainly knew the seriousness of the situation, and I think that they had so indicated in some of their testimony, and perhaps before this committee but certainly before the committee in the other place, the Governor of the Bank and the Inspector General did, who were advising the Minister of Finance and myself, and it was a collective decision of the government.

**Senator Kirby:** It was the collective decision of . . ?

**Mrs. McDougall:** The collective decision of the government, based upon discussions with those people.

**Senator Kirby:** And "the government," in that sense, was you and the Minister of Finance?

**Mrs. McDougall:** And the Prime Minister.

**Senator Kirby:** And the Prime Minister, yes.

Mr. Chairman, I did not mean to go on at that length. Presumably there will be a second round, either this evening or on another date. Perhaps I could pause temporarily and come back to this subject during the second round.

**The Chairman:** Certainly. Senator Flynn, please.

[*Traduction*]

ble en rayant des livres certaines de ses créances douteuses, soit pour fermer la banque. Il y a un délai discrétionnaire pour décider d'abord de permettre à une institution d'accepter un autre dépôt ou de permettre le retrait d'un autre dépôt. Cette période discrétionnaire n'est pas définie dans la Loi sur les banques. Quelqu'un doit prendre une décision. La décision qui a été prise cette fin de semaine là a été une décision collective, pour les raisons que j'ai énoncées assez en détail dans ma déclaration préliminaire: il a été décidé collectivement que la banque ouvrirait le lundi matin.

**Le sénateur Kirby:** Quand exactement est-il devenu évident, comme vous l'avez dit, qu'il s'agissait en fait d'un problème d'insolvabilité?

**Mme McDougall:** Lorsque j'ai dit qu'il s'agissait d'un problème de solvabilité, le reste de la phrase était «si on ne trouve pas de solution pour remédier au problème de capital».

**Le sénateur Kirby:** Vous voulez sans doute dire qu'il y aurait insolvabilité si rien n'était fait?

**Mme McDougall:** Oui. Je ne peux pas vous dire exactement le jours et l'heure. Nous avons eu des entretiens toute la semaine et sans notes, je ne peux vous dire exactement quand.

**Le sénateur Kirby:** Est-ce avant d'appeler les banquiers à la rescousse?

**Mme McDougall:** Oui, nous nous étions tout à fait rendu compte de la gravité du problème. Il y avait une banque en cause tout le temps. Les banquiers ont été consultés. Nous leur avons dit: voilà le problème et nous considérons qu'il peut entraîner un très grave problème de solvabilité. Les discussions sont parties de là.

**Le sénateur Kirby:** Vous dites que c'est par décision collective qu'on a conclu qu'il fallait prendre des mesures, faute de quoi la banque ne pourrait ouvrir le lundi matin. Je crois que vous avez parlé de «décision collective» à quelques reprises. Qui est contenu dans le mot «collective»?

**Mme McDougall:** Les banquiers qui étaient là étaient au courant de la gravité de la situation, et je crois qu'ils en ont parlé dans leur témoignage peut-être devant ce comité, et de toute façon certainement devant le comité de l'autre Chambre; le gouverneur de la banque et l'inspecteur général, qui conseillaient le ministre des Finances et moi-même, étaient au courant et c'était une décision collective du gouvernement.

**Le sénateur Kirby:** Une décision collective du . . . ?

**Mme McDougall:** Une décision collective du gouvernement, fondée sur les entretiens avec ces gens.

**Le sénateur Kirby:** Et quand vous dites le gouvernement, dans ce sens, parlez-vous de vous et du ministre des Finances?

**Mme McDougall:** Et du Premier ministre.

**Le sénateur Kirby:** Et du Premier ministre, oui.

Monsieur le président, je ne pensais pas que cela durerait si longtemps. Il y aura sans doute une deuxième série de questions, ce soir ou à une autre date. Je pourrais peut-être faire une pause et revenir à ce sujet à ce moment-là.

**Le président:** Certainement. Le sénateur Flynn.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I wonder if I might ask a supplementary question.

You say it was a "collective" decision. I read an article in the Toronto *Star* of February 26, 1985, according to which the collective decision included the Prime Minister. There was reference to a meeting held before 10 o'clock on the Saturday morning, in attendance at which were the people you have mentioned, as well as Mr. Mulroney, and it was at that meeting that this decision was made. As I understand it, it was a meeting that was held just prior to the opening of the National Economic Conference.

Did that meeting actually take place, with the Prime Minister present, and yourself and Mr. Wilson?

**Mrs. McDougall:** We met with the Prime Minister, yes.

**The Chairman:** Senator Flynn, please.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman. I have only a couple of questions.

As I understand it, when the management of the bank came to see you on March 14 last, they told you that they had a problem with the valuation of the bank's portfolio of loans. Is that correct?

**Mrs. McDougall:** It was the Inspector General of Banks that they first approached.

**Senator Flynn:** And they wanted to write down a certain portion of those loans?

**Mrs. McDougall:** They knew they were going to have to write down a portion. They were acting responsibly. They came to the Inspector General and outlined the problem and what they felt to be the solution to that problem. They explained what was happening in California, and so forth.

**Senator Flynn:** In other words, they had to divulge a balance sheet quite different from the one that had been used up to that point in time. They showed on the balance sheet loans in a given amount and they said to you that they had to write down a portion of those assets.

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Flynn:** Do you have any information as to the amount involved in the write-down?

**Mrs. McDougall:** Yes. I did not see the pieces of paper that they were working on with the Inspector General of Banks at that time, but I believe the bad loans package amounted to $540 million. It was estimated that the assets were worth about 55 cents on the dollar. It was based on those two figures that the $255 million support package was arrived at.

**Senator Flynn:** So, you had to change the financial position of the bank by decreasing the assets by about $500 million?

**Mrs. McDougall:** No. We took $500 million of assets off the books, leaving approximately half the value there. It was a balance sheet item. I just do not remember how it all looked on paper.

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, pourrais-je poser une question supplémentaire?

Vous avez parlé de décision «collective». Selon un article du *Toronto Star* du 26 février 1985, la décision collective englobait le Premier ministre. On y parlait d'une réunion tenue avant 10 heures le samedi matin, à laquelle participaient les personnes dont vous avez parlé, ainsi que M. Mulroney, et c'est lors de cette réunion que la décision aurait été prise. Si je comprends bien, cette réunion a eu lieu juste avant l'ouverture de la Conférence nationale sur l'économie.

Cette réunion a-t-elle effectivement eu lieu avec le Premier ministre, vous-même et monsieur Wilson?

**Mme McDougall:** Nous avons effectivement rencontré le Premier ministre.

**Le président:** Le sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président. J'ai seulement quelques questions à poser.

Si je comprends bien, lorsque la direction de la banque est allée vous voir le 14 mars dernier, elle vous a dit que l'évaluation du portefeuille de prêts lui posait un problème. Est-ce exact?

**Mme McDougall:** C'est à l'Inspecteur général des banques qu'elle s'est d'abord adressée.

**Le sénateur Flynn:** Et elle voulait dévaluer une certaine partie de ces prêts?

**Mme McDougall:** Elle savait qu'il allait lui falloir le faire. Elle a agi de façon responsable. Elle est allée voir l'Inspecteur général et lui a exposé le problème en lui proposant la solution qu'elle croyait adéquate. Elle lui a expliqué ce qui se passait en Californie et ainsi de suite.

**Le sénateur Flynn:** Autrement, dit, elle a dû divulguer un bilan différent de celui qu'elle avait utilisé jusque-là. Elle vous a indiqué qu'il lui fallait dévaluer une partie de son actif.

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Savez-vous quel était le montant de la dévaluation?

**Mme McDougall:** Oui. Je n'ai pas vu les documents présentés à ce moment-là à l'Inspecteur général des banques, mais je crois que le montant total des mauvaises créances s'élevait à 540 millions de dollars. On a estimé que les éléments d'actif valaient environ 55 cents le dollar. C'est à partir de ces deux chiffres qu'on en est arrivé au montant de l'aide, c'est-à-dire à 255 millions de dollars.

**Le sénateur Flynn:** Donc, vous avez dû changer la position financière de la banque en réduisant l'actif d'environ 500 millions de dollars?

**Mme McDougall:** Non. Nous avons retranché de l'actif la somme de 500 millions de dollars de sorte, que sa valeur s'en est trouvée réduite de moitié environ. C'était un détail du bilan. Je ne souviens pas comment les choses se présentaient sur papier.

[*Text*]

**Senator Flynn:** And that was in fact the situation that was divulged to the Inspector General of Banks by the management of the bank at that time?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Flynn:** And I imagine that the moment this situation would have become known, there would have been a rush on the bank by the depositors.

**Mrs. McDougall:** Had it become public, yes. It is always a judgment call in terms of what the public will do but, yes, I think any severe impairment of the balance sheet would have led to a funding problem for the bank.

**Senator Flynn:** When you say that you had only a few days to make a decision, that is certainly what you and the Inspector General and the others involved had in mind. Quite clearly, the situation could have led to a run on the deposits of the bank. In fact, I think you said that they told you they could not open the bank for business the next week for fear—

**Mrs. McDougall:** That is what I was getting at when I spoke of discretionary time. I think it is quite clear that, given the problems of the bank at that time, the depositors would have withdrawn their funds.

**Senator Flynn:** The moment you have a run on deposits, the situation becomes impossible. A bank can become insolvent overnight. I imagine that is what you had in mind when you were told of the change in the bank's balance sheet. You had to make up your mind immediately either to let the bank go down or to try to save it.

**Mrs. McDougall:** We did have to make up our minds quickly, yes. The banking system, unfortunately, feeds on gossip and rumour as well. We were faced with the need to make a very quick decision in the circumstances.

**Senator Flynn:** And your decision at that time was to arrange a support package involving the Bank of Canada and six of the major chartered banks.

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Flynn:** And that support package was to redress the situation to what extent?

**Mrs. McDougall:** It made the bank viable in the sense of relieving it of the solvency concern, based on the information we had then. The nervousness in the marketplace was another factor altogether. As you may recall, just the rumour of bank failures in Texas drove down the U. S. dollar—something that no central bank in the world had been able to achieve. The market was very jittery, and the best people to provide us with an assessment on the impact of a bank failure, the best litmus we would have were the chartered banks, entities that were functioning in the marketplace every day. Their advice on the potential impact was very valuable, as was their participation in the decision that we did take. The emphasis was on the need to move quickly.

**Senator Flynn:** By agreeing to participate in the support package, they were supporting your decision to try to save the bank.

[*Traduction*]

**Le sénateur Flynn:** Et c'est la position qu'a divulguée la direction de la banque à l'Inspecteur général des Banques à ce moment-là?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Et si sa position avait été rendue publique à ce moment-là, les déposants auraient assiégé les guichets.

**Mme McDougall:** Oui, si sa position avait été divulguée. On ne peut jamais que présumer ce que fera le public, mais je pense qu'effectivement toute diminution importante de l'actif aurait entraîné un problème de financement pour la banque.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous dites que vous n'avez eu que quelques jours pour prendre une décision, c'est certainement ce que vous, l'Inspecteur des banques et tous les autres intéressés croyaient. De toute évidence, la situation aurait pu aboutir à un retrait massif des dépôts. En fait, n'avez-vous pas dit que la direction vous avait indiqué que la banque serait fermée la semaine suivante de crainte que . . .

**Mme McDougall:** C'est ce à quoi je voulais en venir lorsque j'ai parlé de décret discrétionnaire. Je pense qu'il est clair, étant donné les problèmes qu'éprouvait la banque à ce moment-là, que les déposants auraient retiré leurs fonds.

**Le sénateur Flynn:** Dès qu'il y a une ruée sur les dépôts, la situation devient impossible. Une banque peut devenir insolvable du jour au lendemain. J'imagine que c'est ce que vous avez craint lorsqu'on vous a fait part du changement dans le bilan de la banque. Il vous a fallu décider sur-le-champ si vous alliez laisser la banque couler ou essayer de la sauver.

**Mme McDougall:** Oui, il nous a fallu prendre une décision rapidement. Malheureusement, le système bancaire n'est pas lui non plus à l'abri des bavardages et des rumeurs. Il fallait très rapidement prendre une décision dans ces circonstances.

**Le sénateur Flynn:** Et votre décision à ce moment-là a été de lui fournir une aide en collaboration avec la Banque du Canada et six des grandes banques à charte.

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Et cette aide était destinée à redresser la situation dans quelle mesure?

**Mme McDougall:** Elle devait renflouer la banque et la mettre à l'abri de l'insolvabilité, compte tenu des renseignements dont nous disposions alors. La nervosité du marché était également un autre facteur à considérer. Si vous vous rappelez, la simple rumeur de faillites bancaires au Texas a fait baisser le dollar américain—chose qu'aucune banque centrale au monde ne serait arrivée à faire. Le marché était très agité et le mieux placé pour nous donner une évaluation des répercussions d'une faillite de banque, nos meilleurs indicateurs, étaient les banques à charte, en raison de leurs contacts journaliers sur le marché. Leurs conseils nous ont été très précieux, tout comme leur participation à la décision que nous avons prise. Ce qui importait avant tout, c'était d'agir rapidement.

**Le sénateur Flynn:** En acceptant de fournir leur aide, elles appuyaient votre décision d'essayer de sauver la banque.

[*Text*]

**Mrs. McDougall:** Yes, and the support of the chartered banks was in itself a very important litmus.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman. I will pass for now.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** Mr. Mulholland, in his evidence before the House of Commons Finance Committee, made reference to an offer on the part of the bankers to send in 40 inspectors. It was his opinion that, had those inspectors been there for three days, they could have come up with a much more accurate picture of the situation.

I gather that the Canadian Bankers' Association had a team of two or three people involved in this process.

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Godfrey:** Why wasn't that support given earlier, and why didn't you ask the banks to go in there and really do a job? Why didn't you ask them to put 40 people in there—something that they later offered to do? Why were just two or three people involved?

**Mrs. McDougall:** We had no reason to disbelieve what the Inspector General was telling us. That is his job, and it was agreed to by the banks. some of them suggested that they could go in and have 40 examiners swarming all over the banks and they would know everything three days later. Others felt it would take longer.

**Senator Godfrey:** I think someone said a week.

**Mrs. McDougall:** You know, I am sure, senator, that this is not as easy as it looks. It is very easy in hindsight to say that 40 bank inspectors would have made a difference.

If you are dealing with a piece of real estate that has a certain book value, which is based in part on the value of real estate around it, that may be quite valuable, but, if the sewer line ends before you get to your lot, the price is different. It is not just a question of swarming all over the bank; it is a case of going out to look at the assets.

The question became: "Are we going to open or close on Monday morning?"

**Senator Godfrey:** But the banks, themselves, claimed that they thought that, on that weekend, there should have been 40 people.

**Mrs. McDougall:** Some banks, not all, have said that.

**Senator Godfrey:** It seems to me that they were of the opinion that the Inspector General might have been a bit more active in listening to more people.

**Mrs. McDougall:** Certainly, in terms of the examination procedure, the bank that was involved was working with the Inspector General, and I think you might discuss with him just exactly what those conversations were around.

I am becoming almost qualified enough to be a bank examiner, but I am not yet. That is the job of the Inspector General, and it is his judgment which we rely on and respect.

[*Traduction*]

**Mme McDougall:** Oui et l'appui des banques à charte était en lui-même un indicateur très important.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président. Je n'ai pas d'autre question pour l'instant.

**Le président:** Sénateur Godfrey, la parole est à vous.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsqu'il a témoigné devant le Comité des finances de la Chambre des communes, M. Mulholland a fait allusion à une offre des banquiers d'envoyer 40 inspecteurs. Il s'est dit d'avis que si ces inspecteurs avaient pu étudier les livres pendant trois jours, il se seraient fait une idée beaucoup plus exacte de la situation.

À ce que je comprends, l'Association des banquiers canadiens avait délégué une équipe de deux ou trois personnes.

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi cette aide n'a-t-elle pas été assurée plus tôt et pourquoi n'avez-vous pas demandé aux banques de s'enquérir de la situation. Pourquoi ne leur avez-vous pas demandé d'envoyer 40 inspecteurs—ce qu'elles ont offert par la suite? Pourquoi le travail a-t-il été confié à deux ou trois personnes seulement?

**Mme McDougall:** Nous n'avions aucune raison de ne pas croire ce que nous disait l'Inspecteur général des banques. C'est son travail et les banques étaient d'accord là-dessus. Certaines ont proposé d'envoyer 40 examinateurs qui envahiraient les banques et sauraient au juste à quoi s'en tenir en moins de trois jours. D'autres étaient d'avis qu'il faudrait plus de temps.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que quelqu'un a dit une semaine.

**Mme McDougall:** Vous savez, j'en suis certaine, sénateur, que les choses ne sont pas aussi faciles qu'elles en ont l'air. Il est très facile de dire après coup que 40 inspecteurs de banques auraient changé quelque chose.

Il se peut par exemple que des biens immobiliers aient sur papier une certaine valeur, qui est déterminée en partie par la valeur des biens immobiliers qui l'entourent, mais si les égouts ne se rendent pas jusqu'à votre terrain, son prix peut varier. Ce n'est pas tout d'envahir la banque; il faurait fallu aller sur place pour examiner les éléments d'actif.

La question était de savoir: «Serons-nous ouverts ou fermés lundi matin?»

**Le sénateur Godfrey:** Mais les banques ont elles-mêmes affirmé qu'on aurait dû envoyer cette fin de semaine-là 40 inspecteurs.

**Mme McDougall:** Certaines l'ont affirmé, mais pas toutes.

**Le sénateur Godfrey:** Il me semble qu'elles étaient d'avis que l'Inspecteur général aurait eu intérêt à écouter plus de gens.

**Mme McDougall:** Il va sans dire, pour ce qui est de la procédure d'examen, que la banque intéressée devait travailler avec l'Inspecteur général, et je pense que vous pourriez discuter avec lui de ce qui a été dit exactement.

Je ne me sens pas encore qualifiée pour être examinateur de banque. C'est le travail de l'Inspecteur général et nous respectons son jugement.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** In your speech which you gave in the House of Commons on March 28, you said that in an ancillary agreement the Governments of Canada, Alberta and British Columbia agreed to purchase $39 billion of the bank's outstanding debentures. You said that this was oecessitated because the support group required the debenture holders to forgo payment of principal and interest during the term of the support package, and, since that agreement was not forthcoming, the three governments co-operated in purchasing the outstanding debentures and waiving payments on them.

The newspaper account that I have referred to in the *Toronto Star,* mentioned Mr. Lamb and said that the trust companies had a major part of these debentures. Mr. Thompson, the Chairman of the Toronto-Dominion Bank gave evidence before us that these debentures, if they had not been rescued, would have been worthless.

**Mrs. McDougall:** Would have been what?

**Senator Godfrey:** If the bank had closed on the Monday, they would have been worthless. They were subordinate to all the depositors. Yet, the trust companies have come out being paid off $39 million by the government. Why did you have to pay them off immediately? Why did you not make some arrangement whereby you could have paid them off as they fell due, or, at least, have given them some kind of guarantee? Some of these were five or six years old and they would have suffered as they should have. Were they not blackmailing? Is there any other way of describing the action of the trust companies?

**Mrs. McDougall:** Senator, I am sure that in your lifetime you have been a deal-maker.

**Senator Godfrey:** Never very successfully.

**Mrs. McDougall:** I am sure you share my sorrow at the demise of this deal.

**Senator Godfrey:** Why did they have to be paid off six years in advance rather than making some kind of an arrangement to satisfy the banks that they would be paid off as they fell due?

**Mrs. McDougall:** I was not present at the discussion with the banks. This was the deal that was put together between the banks, the Inspector General, Governor Bouey and the deputy governor. We set the policy terms around it.

**Senator Godfrey:** According to this article, Mr. Mulroney was going to telephone Mr. Lamb on the Sunday night to make a last appeal.

**Mrs. McDougall:** I do not regard the *Toronto Star* as a prime source of inside information.

**Senator Godfrey:** I just wanted to know if you knew whether that was true, because the information, so far, on other matters has been confirmed.

You talk about the "special circumstances."

**Mrs. McDougall:** Yes.

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Dans votre déclaration à la Chambre des communes le 28 mars, vous avez dit que les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique avaient convenu aux termes d'une entente auxiliaire d'acheter des débentures de la banque pour la somme de 39 $ millions. Vous avez dit que cette mesure avait été rendue nécessaire du fait que le groupe de sauvetage exigeait que les détenteurs de débentures renoncent au remboursement du principal et de l'intérêt pendant la période sur laquelle devait porter l'aide. Étant donné qu'une entente n'était pas sur le point d'intervenir, les trois gouvernements ont de concert acheté les débentures en annulation et ont renoncé au remboursement.

L'article du *Toronto Star* auquel j'ai fait allusion mentionnait M. Lamb et indiquait que les sociétés de fiducie détenaient une part importante de ces débentures. M. Thompson, le président de la Banque Toronto-Dominion, nous a indiqué que ces débentures auraient été sans valeur, si ce n'avait été de cette opération de sauvetage.

**Mme McDougall:** Auraient été quoi?

**Le sénateur Godfrey:** Si la banque était demeurée fermée le lundi, elles n'auraient eu aucune valeur. Les sociétés de fiducie n'avaient pas la priorité sur les déposants. Pourtant, elles se sont trouvées à recevoir la somme de 39 $ millions du gouvernement. Pourquoi les avoir remboursées immédiatement? Pourquoi ne pas avoir conclu un accord quelconque en vertu duquel vous les auriez remboursées à terme ou leur auriez fourni une garantie quelconque? Certaines de ces débentures pouvaient courir pendant encore cinq ou six ans et elles auraient du demeurer en souffrance comme il se devait. Les sociétés de fiducie n'ont-elles pas fait de chantage? Ou y aurait-il une autre façon de décrire leurs actes?

**Mme McDougall:** Sénateur, je suis certaine qu'à un moment ou à un autre vous avez vous-même conclu des marchés.

**Le sénateur Godfrey:** Qui ne m'ont jamais très bien réussi.

**Mme McDougall:** Je suis persuadée que vous participez au chagrin que me cause l'échec de ce marché.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi les avoir remboursées six ans à l'avance plutôt que de conclure un arrangement pour garantir aux banques qu'elles seraient payées au moment de l'échéance?

**Mme McDougall:** Je n'ai pas participé à la discussion avec les banques. C'est le marché qui a été conclu par les banques, l'Inspecteur général, le gouverneur Bouey et le sous-gouverneur. Nous avons établi notre politique en conséquence.

**Le sénateur Godfrey:** Selon cet article, M. Mulroney devait téléphoner à M. Lamb le dimanche soir pour le supplier une dernière fois.

**Mme McDougall:** Je ne considère pas le *Toronto Star* comme un organe d'information de première main.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais simplement que vous me disiez si c'était vrai parce que l'information publiée sur d'autres questions s'est depuis avérée juste.

Vous avez parlé des «circonstances spéciales».

**Mme McDougall:** Oui.

[*Text*]

**Senator Godfrey:** You decided you had to pay off the creditors of not only the Canadian Commercial Bank but of the Northland Bank. You did not mention what the special circumstances were. What are the special circumstances that apply here and now that would not apply to any other bank in the future?

**Mrs. McDougall:** You are not, surely, implying that there is going to be another bank in the future.

**Senator Godfrey:** Failing?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Godfrey:** I do not know. Last March, you thought there was not going to be a failure. I am no better at prognosticating the future than you are.

I just want to know: What were the special circumstances? Let us take the Canadian Commercial Bank first and then the Northland Bank. What are the special circumstances which apply for you to come to the conclusion that they should be paid off in full, particularly as they would not apply to some other bank if there were a bank failure in the future?

**Mrs. McDougall:** We took two or three considerations into account. The first, as far as I was concerned, was the significance of western Canadian institutions, the role these banks played in that economy and the depositors in them. We also considered the economic disruption of having not one but two banks go under without some recompense.

The second consideration was that we were dealing with a wide variety of organizations which could be faced with some real cash flow problems. Some of them were small businesses; some of them were credit unions which represented other kinds of depositors; some of them were municipalities who, I think, had made their own case quite eloquently in public; and some of them were individuals. However, I think the impact of having these two things in this area happen all at once would be a severe one.

There are, of course, depositors from outside that environment, but I think we have an obligation, under those circumstances, to see that we do not knock that off its knees.

I think there is obviously a need for more and better regulations so that we can move in advance of problems, which is something I have been working very hard on. There are a lot of good and valid reasons.

**Senator Godfrey:** You have not given me any reason why it would not apply to any other bank in the future. In other words, can people now rely on the fact that, instead of the $60,000, in practical terms, it will be 100 per cent?

**Mrs. McDougall:** No, they cannot rely on that.

**Senator Godfrey:** Tell me of the special circumstances that you were going to use to distinguish these two failures? What you have just said would apply to other banks as well.

**Mrs. McDougall:** Not necessarily. There have been other institutions that have, unfortunately, come across my desk.

[*Traduction*]

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez décidé que vous deviez rembourser les créanciers non seulement de la Banque Commerciale du Canada, mais également de Norbanque. Vous n'avez pas précisé ce qu'étaient les circonstances spéciales. Quelles sont les circonstances spéciales qui s'appliquent dans ce cas-ci et qui ne s'appliqueraient à l'avenir à aucune autre banque?

**Mme McDougall:** J'espère que vous n'entendez pas par là que la situation se reproduira.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez parler de faillite?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas. En mars dernier, vous ne croyiez pas à l'échec. Je ne peux pas mieux que vous prédire ce que l'avenir nous réserve.

Tout ce que je veux savoir, c'est ceci: Quelles sont ces circonstances spéciales? Prenons tout d'abord la Banque Commerciale du Canada et ensuite Norbanque. Quelles sont les circonstances spéciales que vous invoquez pour en venir à la conclusion qu'elles devraient être remboursées intégralement, étant donné surtout qu'elles ne s'appliqueraient à aucune autre banque s'il se produisait une autre faillite?

**Mme McDougall:** Nous avons tenu compte de deux ou trois facteurs. Le premier, en ce qui me concerne, était l'importance des institutions de l'Ouest canadien, le rôle que jouaient ces banques dans l'économie de cette région, et les déposants. Nous avons également tenu compte des répercussions économiques qu'aurait l'effondrement non pas d'une, mais de deux banques sans apport financier.

Le deuxième facteur était que nous avions affaire à des organisations diverses qui auraient pu être aux prises avec de graves problèmes de liquidités. Il s'agissait selon le cas de petites entreprises, de sociétés de crédit qui représentent d'autres types de déposants, de municipalités qui, comme je le crois, ont su plaider éloquemment leur cause en public, ou de particuliers. Quoi qu'il en soit, les répercussions de la chute simultanée de deux banques auraient été sérieuses.

Il y avait bien entendu d'autres déposants, mais je pense que nous devions, dans ces circonstances, faire en sorte de ne pas leur couper l'herbe sous le pied.

De toute évidence, des règlements plus nombreux et meilleurs s'imposent si nous voulons prévenir les problèmes, et c'est dans ce sens-là que je travaille. Les raisons sont nombreuses et tout aussi valables les unes que les autres.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne m'avez pas dit pourquoi la même règle ne pourrait s'appliquer à l'avenir à aucune autre banque. Autrement dit, les gens peuvent-ils maintenant être assurés qu'au lieu de 60 000 $, en termes pratiques, il pourront compter sur la somme totale?

**Mme McDougall:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous m'énumérer les circonstances spéciales qui s'appliquent à ces deux banques, mais à aucune autre? Ce que vous venez de me dire, s'appliquerait également à d'autres banques.

**Mme McDougall:** Pas nécessairement. J'ai malheureusement eu à prendre une décision dans le cas d'autres institu-

[*Text*]

They are not all banks. There have been a number of trust companies, and we paid the holders of income-averaging annuities in Pioneer Trust for a particular reason. We have not paid others. I think the fact that we have looked at every situation within its unique circumstances would certainly tell the public that they cannot always rely on the Minister of State for Finance to bail them out.

**Senator Godfrey:** Were not the income-averaging annuities those which were bought for less than $60,000?

**Mrs. McDougall:** Yes. I am pointing out that it was a unique situation for another reason and that we attempted to deal with that within the context of those circumstances. That is something that, God help me, I would do again if I were faced with a different set of circumstances, but I will not pay depositors in every case and I have not.

**Senator Godfrey:** As far as the Canadian Commercial Bank is concerned, Mr. Bouey made statements to the effect that it was sound—and, specifically, after the March bail-out. Were any such specific statements made by Mr. Bouey or another government official with respect to Northland?

**Mrs. McDougall:** I do not recall it in any particular circumstances by Mr. Bouey. Again, I think that you would have to ask him. In my view, in the case of Northland, it had some problems of its own, but those were certainly exacerbated by what had happened at the CCB. Once again, one is faced with making a decision around a set of circumstances in a particular economy.

**Senator Godfrey:** Do I understand correctly from you that you are not sure whether Mr. Bouey ever made such statements? You are not bailing out the Canadian Commercial Bank because of statements made by Mr. Bouey?

**Mrs. McDougall:** I think that that factor would certainly be in there. I have lived in Alberta and my immediate concern is what happens out there—and when I lived out there I hated being referred to as "being out there"—what happens in that environment with this kind of dislocation, which I take very seriously.

**Senator Godfrey:** We have a list of the uninsured depositors. There is no indication of their location geographically, except that we know that a lot of the depositors are offshore—banks and various other people who do not have anything at all to do with western Canada. Can you break down that list of uninsured depositors geographically so as to tell us what areas of the country you are talking about? You have spoken about the effect on western Canada. How many of these uninsured depositors whom you are paying off are western Canadian institutions? Do you have a percentage?

**Mrs. McDougall:** The credit unions and the munhcipalities would be largely western based, not all in Alberta, but largely western based. There are some municipalities in Ontario, as well.

**Senator Godfrey:** Kanata and St. Catharines?

[*Traduction*]

tions. Il ne s'agit pas toujours de banques. Un certain nombre de sociétés de crédit se sont retrouvées dans la même situation et nous avons remboursé les détenteurs de contrats de rente à versements invariables de la société de fiducie Pioneer, pour une raison particulière. Il y en a d'autres que nous n'avons pas remboursés. Étant donné que nous avons jugé chaque situation en fonction des circonstances uniques applicables, le public devrait savoir qu'il ne peut pas toujours compter sur le ministre d'État aux Finances pour le sortir du pétrin.

**Le sénateur Godfrey:** Les rentes à versements invariables ne sont-elles pas celles qui ont été achetées pour moins de 60 000 $?

**Mme McDougall:** Oui. Je tenais à souligner que c'était une situation unique pour une autre raison, et que nous avons essayé de tenir compte des circonstances. C'est quelque chose que, Dieu me vienne en aide, je ferais encore dans d'autres circonstances, mais je ne rembourserai pas les déposants dans tous les cas et je ne l'ai jamais fait non plus.

**Le sénateur Godfrey:** Pour ce qui est de la Banque Commerciale du Canada, M. Bouey a fait certaines déclarations selon lesquelles sa situation était saine et ce, précisément, après l'opération de sauvetage de mars. M. Bouey ou un autre représentant du gouvernement a-t-il fait une déclaration analogue à l'égard de Norbanque?

**Mme McDougall:** Je ne me souviens pas que M. Bouey en ait parlé à un moment quelconque. Je pense qu'il faudrait le lui demander personnellement A mon avis, Norbanque avait ses problèmes à elle, mais ils étaient aggravés par ce qui est arrivé à la BCC. Je le répète, la décision doit être prise en fonction des circonstances applicables à une situation économique donnée.

**Le sénateur Godfrey:** Dois-je comprendre que vous n'êtes pas certaine que M. Bouey ait jamais déclaré une telle chose? Ce n'est pas à cause de ce qu'aurait déclaré M. Bouey que vous prêtez main forte à la Banque Commerciale du Canada?

**Mme McDougall:** Je dirais que c'est un facteur qui intervient. J'ai vécu en Alberta et ma préoccupation immédiate est ce qui se passe là-bas—et lorsque j'y vivais je détestais qu'on dise «là-bas»—ce qui s'y passe à cause des bouleversements. Je prends tout cela très au sérieux.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons une liste des déposants non assurés. Rien n'indique d'où ils proviennent sauf que nous savons que bon nombre sont à l'étranger—banques et divers particuliers qui n'ont rien à voir avec l'Ouest canadien. Pouvez-vous nous répartir les déposants non assurés par région géographique afin de nous dire de quelles régions du pays vous parlez? Vous avez parlé des répercussions sur l'Ouest du Canada. Combien de ces déposants non assurés que vous rembourserez sont des institutions de l'Ouest du Canada. Avez-vous un pourcentage?

**Mme McDougall:** Les sociétés de fiducie et les municipalités sont en bonne partie de l'Ouest, pas toutes de l'Alberta mais en grande partie de l'Ouest. Il y a également quelques municipalités de l'Ontario.

**Le sénateur Godfrey:** De Kanata et de St. Catharines?

[*Text*]

**Mrs. McDougall:** Yes, and some of them have come out of the closet and indicated that they are going to have a problem if they do not get paid and get paid soon. That impact is beyond western Canada, but what is then happening is that you are shifting the burden to another level of government to increase its property taxes to cover its problem. I feel a certain obligation.

**Senator Godfrey:** I realize that you cannot do this tonight, but could you supply to us a geographical breakdown showing how many depositors were actually from Alberta and British Columbia? I am asking for percentages so that we could have a rough idea of whom we are bailing out.

**Mrs. McDougall:** I have no difficulty with doing that.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, as you know, I am not a member of the committee, so, if I ask a question that is not really on target, I hope that the witnesses will understand that this is not my area of expertise. Recently, someone put a question to me which I was not able to answer. I asked another senator whether he could elucidate and he could not. You are now asking Parliament for an appropriation of some $800 million in order to indemnify the creditors of the two banks. How much more capital would have been required of the Government of Canada to inject into the two banks in order to make them viable or to avoid this financial catastrophe?

**Mrs. McDougall:** I am not sure that I can answer that question offhand. I am prepared to take the question as notice and get back to you on it, senator. Over time I think that we will find out precisely what those numbers are. Our final cost will depend on the liquidation value of the assets, and it would take another kind of evaluation of the assets to show what might be the hypothetical worth on an on-going basis.

The thing is that the Inspector General regarded the banks as being no longer viable, which triggered a series of actions that are laid out in the act.

**Senator Bosa:** In view of the emphasis which you earlier placed on the value of keeping these financial institutions going for the benefit of the economy of the prairie provinces, and in view of the fact that there has not been a bank failure in Canada in 63 years—

**Mrs. McDougall:** I knew that somebody was going to say that.

**Senator Bosa:** ... how much could the government have done to keep these two banks going and then rectify the rules and instruct the Inspector General so that this would not create a precedent whereby other institutions could come on their knees to the government asking it to bail them out?

**Mrs. McDougall:** I suppose that we have already been through this in March. Ultimately, the solvency and the viability of a financial institution depends on public confidence in that institution. Part of our purpose in March, when we put together the support package, was to regain the marketplace confidence in the CCB. We were unable to do that, which just

[*Traduction*]

**Mme McDougall:** Et certaines d'entre elles ont dévoilé leur identité et indiqué qu'elles auront des problèmes si elles ne sont pas payées et si ce n'est pas bientôt. Les répercussions ne s'arrêtent pas à l'Ouest du Canada, mais ce qui risque d'arriver, c'est qu'un autre palier du gouvernement hérite du fardeau et qu'il lui faille augmenter ses taxes foncières pour se tirer de l'impasse. Je sens que j'ai certaines obligations.

**Le sénateur Godfrey:** Je me rends compte que vous ne pouvez le faire ce soir, mais pourriez-vous nous fournir une ventilation géographique qui nous montre combien de déposants sont effectivement de l'Alberta et de la Colombie-Britannique? Je vous demande des pourcentages pour que nous sachions à peu près qui nous dépannons.

**Mme McDougall:** Cela ne posera pour moi aucun problème.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, comme vous le savez, je ne suis pas membre du Comité et si je pose une question qui n'est pas vraiment à propos j'espère que les témoins comprendront que ce n'est pas ma sphère de compétence. Récemment, quelqu'un m'a posé une question à laquelle je n'ai pu répondre. J'ai demandé à un autre sénateur s'il pouvait m'éclairer et il ne l'a pas pu. Vous demandez au Parlement un crédit d'environ 800 millions de dollars de façon à indemniser les créanciers des deux banques. Quelle somme additionnelle aurait-il fallu au gouvernement du Canada investir dans les deux banques de façon à les rendre viables ou à éviter cette catastrophe financière?

**Mme McDougall:** Je ne suis pas certaine de pouvoir répondre à cette question à pied levé. Je suis prête à la prendre en note et à vous répondre plus tard, sénateur. Avec le temps, je pense que nous saurons précisément ce que sont ces chiffres. Le coût final dépendra de la valeur de liquidation des actifs et il faudrait procéder à une évaluation d'un autre type pour connaître ce que pourrait être la valeur hypothétique courante des actifs.

Il reste que l'Inspecteur général des banques a considéré que les banques n'étaient plus viables, ce qui a entraîné une série de mesures qui sont énumérées dans la loi.

**Le sénateur Bosa:** Étant donné l'importance que vous avez accordée plus tôt au maintien de ces institutions financières dans l'intérêt de l'économie des provinces des Prairies et étant donné le fait qu'il n'y avait pas eu au Canada de faillite de banque depuis 63 ans ...

**Mme McDougall:** Je savais que quelqu'un dirait cela.

**Le sénateur Bosa:** ... quelles mesures aurait pu prendre le gouvernement pour maintenir ces deux banques en place pour ensuite rectifier les règles et en aviser l'Inspecteur général de façon à ne pas créer de précédent que pourraient invoquer d'autres institutions pour supplier le gouvernement à genoux de les sortir du pétrin?

**Mme McDougall:** Je suppose que nous avons déjà débattu tous les aspects de cette question en mars. En dernière analyse, la solvabilité et la viabilité d'une institution financière dépendent de la confiance que lui accorde le public. Un des objectifs que nous visions en mars lorsque nous avons fourni une aide était de faire renaître la confiance du marché face à la BCC.

[*Text*]

became increasingly evident because of the funding problems. That was the purpose of that package. To consider another package of that nature would have been unrealistic, I think. We had not been successful the first time and government participation and support packages do not seem to lend a lot of credence to the marketplace. That was our hope in the spring and that is why we did it then. To do it again, I think, would simply have been repeating a former—

**Senator Godfrey:** Mistake.

**Mrs. McDougall:** No, it was not a mistake.

**Senator Godfrey:** Does it matter that I say that with the benefit of hindsight?

**Mrs. McDougall:** I love hindsight; I think it is terrific.

**Senator Bosa:** In March, it was a loan that was advanced to these two institutions by certain other financial institutions. What you are asking of Parliament right now, however, is an outright payment. Would not that instil confidence, in the depositors and the people who were doing business with the two financial institutions, that the Government of Canada was standing right behind the banks?

**Mrs. McDougall:** In the light of unprecedented past experience, we felt that this was not going to regain the confidence of the marketplace. I would love to be able to say that we could have done that.

**Senator Frith:** Minister, the possibility of the referral of the subject matter of this bill to a committee of the Senate has been under discussion for some time. Some time ago I asked your colleague and, to some extent, mine, the Leader of the Government in the Senate, Senator Roblin, for certain information, particularly information arising out of certain provisions in the memorandum of agreement that was tabled in the original rescue operation. I asked for that because I anticipated being here with you on some occasion like this. I do not have it. My first question, therefore, is this: When may I have that information? I would like to be able to ask you some questions on that material. Most of it is straight information and would enable me to prepare to ask you questions on another occasion, perhaps when you come back before the committee.

**Mrs. McDougall:** Senator, I know that you have asked a number of questions. Some of those answers are prepared for you. I am not sure what stage we have reached with regard to the memorandum of agreement.

**Senator Frith:** Then I can anticipate getting them.

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Frith:** Then I will save any questions arising out of that, and in the meantime I will ask you some others. Again it is mostly a matter of wanting some information. Am I correct that the portfolio of the bank, or its assets, consisted of some $2.4 billion—I am referring to the CCB—in loans; approximately $700 million in mortgages, or real estate; and that the

[*Traduction*]

Nous n'y sommes pas arrivés comme en témoignent les problèmes de financement. C'était ce que visait l'aide. Je pense qu'il aurait été irréaliste de croire qu'une aide accrue aurait ramené les choses. Nous n'avions pas réussi la première fois et l'intervention et l'aide du gouvernement ne semblent pas ressusciter la confiance du marché. C'était ce que nous espérions au printemps et c'est pourquoi nous sommes intervenus. Je pense que si nous intervenions de nouveau, nous ne ferions que répéter . . .

**Le sénateur Godfrey:** . . . une erreur.

**Mme McDougall:** Non, ce n'était pas une erreur.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'est-ce que ça fait que je dise cela en réfléchissant après coup?

**Mme McDougall:** J'adore qu'on réfléchisse après coup. C'est fantastique.

**Le sénateur Bosa:** En mars, il s'est agi d'un prêt avancé à ces deux institutions par certaines autres institutions financières. Ce que vous demandez toutefois au Parlement, c'est un paiement direct. Les déposants et les gens qui faisaient des affaires avec les deux institutions financières n'auraient-ils pas été rassurés de savoir que le gouvernement du Canada était prêt à épauler les banques?

**Mme McDougall:** Nous étions placés pour savoir que cela ne rassurerait pas le marché. J'aimerais pouvoir dire que nous aurions pu le faire.

**Le sénateur Frith:** Madame la Ministre, il est depuis quelque temps question de la possibilité de renvoyer l'objet de ce projet de loi à un comité du Sénat. Il y a quelque temps, j'ai demandé à votre collègue et, dans une certaine mesure, le mien, le leader du gouvernement au Sénat, le sénateur Roblin, des renseignements, notamment sur certaines des dispositions du protocole d'entente qui a été déposé lors de la première opération de sauvetage. Je l'ai fait parce que je m'attendais à ce que nous vous rencontrions à une occasion comme celle qui se présente aujourd'hui. Ces renseignements ne m'ont pas été communiqués. Ma première question est donct la suivante: quand pourrai-je les obtenir? J'aimerais pouvoir vous poser certaines questions à leur sujet. Il s'agit pour la plupart de simples renseignements qui me permettraient de me préparer à vous poser des questions à une autre occasion, peut-être lorsque vous rencontrerez à nouveau le Comité.

**Mme McDougall:** Je sais, sénateur, que vous avez posé un certain nombre de questions. Certaines des réponses ont été préparées à votre intention. Je ne sais pas au juste à quelle étape nous en sommes pour ce qui est du protocole d'entente.

**Le sénateur Frith:** Je peux donc m'attendre à ce qu'on me communique les renseignements demandés.

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Je garderai donc pour plus tard les questions que j'ai à poser à ce sujet et je vous en poserai d'autres entre-temps. Je tiens à préciser une fois de plus que je tiens avant tout à me renseigner. Ai-je raison de dire que le portefeuille d'actifs de la Banque Commerciale du Canada consistait en quelque 2,4 milliards de dollars de prêts; environ 700

[*Text*]

balance would be commercial? Is that roughly right? What was the relationship concerning real estate, because there has been an indication that the real estate situation in the west had a lot to do with this bank's troubles.

**Mrs. McDougall:** Perhaps I could ask Mr. Sargent to reply to that question.

**Mr. John H. Sargent, Assistant Deputy Minister, Financial Sector, Policy Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, I regret that we do not have figures of that degree of detail with us tonight. I believe the Inspector General of Banks probably would have those when he appears before you. In particular, we have—although perhaps not for the particular date you wish—some gross figures on loans; but we would not have a breakdown of how many of those were related to or were secured by real estate; but I believe he would.

**Senator Frith:** You will be able to give us some idea of the mix—or perhaps the Inspector General will.

**Mr. Sargent:** I believe he would, yes.

**Senator Frith:** When were you first worried about Northland, in the context of the key dates of March 14, March 22 and this fall?

**Mrs. McDougall:** The information I had at that time about the Northland was that it was—

**Senator Frith:** "At that time" meaning March 14?

**Mrs. McDougall:** In and around the March period. They were well regarded in the marketplace at that point and were about to do a financing through Wood Gundy, which, in the wake of the CCB, they were unable to complete.

**Senator Frith:** In the wake of the CCB rescue—the March event?

**Mrs. McDougall:** Yes. At that immediate moment it did not seem to be a serious problem, in that our expectation was that confidence would rebuild in the CCB and that the Northland would be able to complete its financing at a later date—and indeed it did do a financing in May. The market remained somewhat jittery—not just in Canada, as you know. There were still little ripples in the United States that came later. Northland began to develop some problems on the funding side a little bit behind that, and they began to borrow at the Bank of Canada.

**Senator Frith:** What time are we talking about now?

**Mrs. McDougall:** They first went into the bank around the lst of July—June or July.

**Senator Frith:** And you were aware of that concern?

**Mrs. McDougall:** Oh yes, I was aware of that. The Inspector General was steadily in touch with the Northland and had been from the beginning, and more continuously through this period.

[*Traduction*]

millions de dollars sous la forme d'hypothèques ou de biens immobiliers et le reste sous la forme de prêts commerciaux? Est-ce à peu près exact? Quelle était la situation concernant les biens immobiliers? Je vous demande cela parce que certains ont affirmé que la situation de l'immobilier dans l'Ouest avait beaucoup à voir avec les problèmes de cette banque.

**Mme McDougall:** Je demanderais à M. Sargent de répondre à cette question.

**M. John H. Sargent, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances:** Monsieur le président, je suis au regret de vous dire que nous n'avons pas avec nous des chiffres aussi détaillés ce soir. Je pense que l'Inspecteur général des banques pourra vous les fournir lorsqu'il témoignera devant vous. Nous avons des chiffres approximatifs concernant les prêts, mais nous ne saurions vous dire pour l'instant combien de prêts étaient garantis par des biens immobiliers. Je pense toutefois qu'il le pourrait.

**Le sénateur Frith:** Vous serez donc en mesure de nous donner une idée de la composition du portefeuille—ou encore l'Inspecteur général.

**M. Sargent:** Je pense qu'il sera en mesure de le faire.

**Le sénateur Frith:** Quand au juste avez-vous commencé à vous inquiéter au sujet de Norbanque: le 14 mars, le 22 mars, à l'automne?

**Mme McDougall:** D'après les renseignements que j'avais à ce moment-là au sujet de Norbanque . . .

**Le sénateur Frith:** «A ce moment-là». Voulez-vous dire le 14 mars?

**Mme McDougall:** Aux alentours de mars. Elle avait bonne presse sur le marché et était sur le point de réaliser une transaction financière par l'entreprise de Wood Gundy, qu'elle n'a pu compléter étant donné ce qui est arrivé à la BCC.

**Le sénateur Frith:** Étant donné le sauvetage de la BCC—l'évévement de mars?

**Mme McDougall:** Oui. A ce moment-là, cela ne nous a pas paru un problème grave. Nous nous attendions à ce que la BCC regagne la confiance et à ce que Norbanque puisse compléter sa transaction financière à une date ultérieure—en fait, elle en a conclu une en mai. Le marché est demeuré quelque peu chacelant et non seulement au Canada, comme vous le savez. Le mouvement a continué à se faire sentir un peu plus tard aux États-Unis. Par la suite, Norbanque a commencé à éprouver des problèmes sur le plan du financement et à emprunter de la Banque du Canada.

**Le sénateur Frith:** A quel moment à peu près?

**Mme McDougall:** Elle a approché la banque pour la première fois vers le 1er juillet. C'était en juin ou juillet.

**Le sénateur Frith:** Et vous étiez au courant de ses problèmes?

**Mme McDougall:** Oh oui. L'Inspecteur général des banques était constamment en communication avec Norbanque, ce depuis le début et encore plus fréquemment pendant cette période.

[*Text*]

**Senator Frith:** Would you say that you started monitoring them in July?

**Mrs. McDougall:** No, no. I said that they had Bank of Canada advances beginning in July. The Inspector General had been in touch with them all through the spring, and they began to come to the Bank of Canada, in its role as lender and in its appropriate role as liquidity lender. There were then some newspaper reports that made the market jittery again. In the meantime we were discussing sending people into the Northland to take a closer look at the asset side as well.

**Senator Frith:** When were you discussing sending people in?

**Mrs. McDougall:** That would have been July.

**Senator Frith:** Let us come back to the other key dates. March 14 was your crisis date. That is the date on which the alarm bells really rang for you. Would that be fair to say?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Frith:** Then there were eight days between the 14th and the 22nd. During that time did you, as the responsible minister, give serious thought to just letting the bank go?

**Mrs. McDougall:** We considered the implications of letting the bank go. I took everything very seriously at that point. Yes, we considered the implications of letting the bank go, and also considered the implications of trying to save it. I cannot give you my particular thought process on it, but, yes, I took that very seriously.

**Senator Frith:** When did you decide that you would take the saving route, particularly in that period between the 14th and 22nd?

**Mrs. McDougall:** This is when there were discussions with the Province of Alberta and their concerns centred around the local impact. There were discussions with the bank surrounding the systemic impact. One seeks the best advice that one can find and attempts to make the best decision based on that advice.

**Senator Frith:** Did the time come when you said, "Okay, we have looked at it; we have discussed the implications; we have discussed it with the people. All right, folks, I am making the decision. We are going to save the bank". Did that happen?

**Mrs. McDougall:** It was a government decision. It was not strictly my own.

**Senator Frith:** I take it the government said to you, "You are the minister; what do you recommend? What decision have you made for recommendation?" Or did that not happen?

**Mrs. McDougall:** It was a collective decision after our discussion of all the factors involved.

**Senator Frith:** Senator Kirby asked you about the collectivity; but at the time, when the government was, I suppose, concerned with a number of other matters—the fisheries people were worrying about fish, other people were worrying about different things, and you were worried about this. You

[*Traduction*]

**Le sénateur Frith:** Diriez-vous que vous avez commencé à surveiller la situation de près en juillet?

**Mme McDougall:** Non. J'ai dit qu'elle avait commencé à recevoir des avances de la Banque du Canada en juillet. L'Inspecteur général des banques avait été en contact avec elle pendant tout le printemps et elle s'est adressé à la Banque du Canada en sa qualité prêteur, essentiellement de liquidités. Puis, des comptes rendus publiés dans les journaux ont contribué une fois de plus à l'instabilité du marché. Entre temps, nous avons discuté de la possibilité d'envoyer des gens à Norbanque pour examiner de plus près ses actifs.

**Le sénateur Frith:** Quand ces discussions ont-elles eu lieu?

**Mme McDougall:** En juillet.

**Le sénateur Frith:** Revenons-en aux autres dates clés. La principale pour vous est celle du 14 mars. C'est la date à laquelle vous avez été alertée. Serait-il juste de dire cela?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Huits jours se sont écoulés entre le 14 et 22 mars. Avez-vous en tant que ministre responsable, songé sérieusement à laisser la banque s'effondrer.

**Mme McDougall:** Nous avons envisagé les répercussions que pourrait avoir son effondrement. J'ai pris les choses très au sérieux à ce moment-là. Oui, nous nous sommes demandé ce qui se passerait si nous la laissions couler, mais nous nous sommes également demandé ce qui se passerait si nous essayions de la sauver. Je ne peux vous dire quel a été le cheminement exact de ma pensée, mais je vous avoue que j'ai pris les choses très au sérieux.

**Le sénateur Frith:** Quand au juste avez-vous décidé de la sauver, plus particulièrement entre le 14 et le 22?

**Mme McDougall:** Lorsque des discussions ont été entamées avec la province de l'Alberta et qu'elle a exprimé ses préoccupations au sujet des répercussions locales. On a également discuté avec la banque des répercussions systématiques. On a essayé d'obtenir l'avis le plus judicieux et de prendre la meilleure décision possible en conséquence.

**Le sénateur Frith:** Vous êtes-vous dit à un moment donné: «Bon, nous avons examiné la situation; nous avons discuté de ses répercussions; nous en avons discuté avec les intéressés. Je suis prêtes à prendre une décision. Nous allons sauver la banque.» Est-ce comme cela que les choses se sont passées?

**Mme McDougall:** La décision a été prise par le gouvernement, pas par moi personnellement.

**Le sénateur Frith:** Le gouvernement n'a-t-il pas dit: «Vous êtes la ministre; que recommandez-vous? Que nous conseillez-vous?» Ou est-ce que les choses se sont passées différemment?

**Mme McDougall:** Nous avons pris la décision collectivement après avoir discuté de tous les facteurs en cause.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Kirby vous a demandé ce qu'en pensait la collectivité, mais à ce moment-là, je suppose que le gouvernement était préoccupé par un certain nombre de questions. Le responsable des pêches avait d'autres chats à fouetter, d'autres avaient d'autres préoccupations et vous, vous

[*Text*]

were the one who was on top of this problem, I take it. You were the responsible member of the government worrying about this situation as of March 14. At what point did you say, "Okay, I am the one who has to make the key recommendation here. We are going to try to save the bank". Did something like that happen, and, if so, when?

**Mrs. McDougall:** I guess I became concerned about the systemic impact by the end of that week. I was very concerned about it.

**Senator Frith:** The 14th was which day of the week? Monday was the 22nd.

**Mrs. McDougall:** I believe the 22nd was a Friday. By the end of that week I felt that the sytemic impact would be very serious. It still needed some testing. If the chartered banks had said, "Don't worry about it", I might have reached another decision. We certainly had to see what the structure was and what the cost was. All those things were still a part of that decision. I guess my alarm about a potential failure and its impact grew over that week and in my discussions with some of my colleagues and with the governor, it became apparent that this could be seriously damaging.

**Senator Frith:** You implied that you then pursued negotiations to try and put a package together. I take it that you had a team that was doing the negotiating?

**Mrs. McDougall:** Yes.

**Senator Frith:** What was their mandate? How much room did you give them to negotiate?

**Mrs. McDougall:** I think we are heading into the area of cabinet confidence here. We had discussions without officials around, who should participate on how we would approach the dollar amount. We needed some assessment from the Inspector General of Banks and feedback from the banks. It was a step-by-step process, as most negotiations are.

**Senator Frith:** Have you told this committee who was on the negotiating team?

**Mrs. McDougall:** Governor Bouey, the Inspector General of Banks and the deputy minister at the time.

**Senator Frith:** I am sorry that I was a bit late, but have you been asked about any agreement that might be the basis for some of the banks saying that they are entitled to rank as depositors?

**Mrs. McDougall:** Perhaps I could ask Mr. Calof, our legal counsel, to explain that.

**Mr. Hayim Calof, Counsel, Department of Finance:** The banks have raised the issue as to whether they are entitled to be considered as depositors within the meaning of the deposit legislation that we are about to consider. The very simple answer, of course, is that the banks under the participation agreement purchased participation certificates in a portfolio of assets. In that context and considering the legal effect of that, it does not constitute them as depositors or what they have

[*Traduction*]

vous inquiétiez de la situation des banques. C'est vous qui étiez principalement aux prises avec ce problème. Vous étiez le membre responsable du gouvernement qui s'inquiétait de cette situation le 14 mars. A quel moment avez-vous dit: «Bon, c'est à moi de faire une recommandation à ce sujet. Nous essaierons de sauver la banque.» Est-ce ce qui c'est passé? Si oui, quand?

**Mme McDougall:** Je pense que j'ai commencé à m'inquiéter des répercussions systématiques vers la fin de cette semaine. J'étais très préoccupée.

**Le sénateur Frith:** Le 14 tombait quel jour de la semaine? Le 22 était un lundi.

**Mme McDougall:** Je pense que le 22 tombait un mercredi. A la fin de cette semaine-là, je savais que les répercussions systématiques seraient très graves. Mais les choses n'étaient aussi claires qu'elles semblent l'être aujourd'hui. Si les banques à charte avaient dit: «Ne vous inquiétez pas», j'aurais peut-être pris une autre décision. Il nous fallait examiner quelle était la structure et ce que seraient les coûts. Tous ces facteurs sont intervenus dans la décision. Je suppose que mes craintes au sujet d'un échec possible et de ses répercussions se sont précisées au cours de cette semaine et il est ressorti de mes discussions avec certains de mes collègues et avec le gouverneur que cela pourrait causer des torts graves.

**Le sénateur Frith:** Vous voulez dire que vous avez alors poursuivi les négociations pour en arriver à une entente. Dois-je comprendre que vous aviez une équipe de négociation?

**Mme McDougall:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Quel était son mandat? Quelle latitude lui aviez-vous laissée?

**Mme McDougall:** Je pense que nous touchons ici au secret des réunions du Cabinet. Nous avons discuté avec nos représentants de la composition de l'équipe de négociation et de la façon dont nous allions aborder la question du montant. Il nous fallait les résultats de l'évaluation menée par l'Inspecteur général des banques et la réaction des banques. Nous avons procédé étape par étape comme dans le cas de la plupart des négociations.

**Le sénateur Frith:** Avez-vous indiqué au Comité qui fasait partie de l'équipe de négociation?

**Mme McDougall:** Le Gouverneur Bouey, l'Inspecteur général des banques et le sous-ministre, à ce moment-là.

**Le sénateur Frith:** Je suis désolé d'être arrivé en retard, mais vous a-t-on interrogée au sujet d'un accord sur lequel se seraient fondées certaines des banques pour dire qu'elles se classent dans la catégorie des déposants?

**Mme McDougall:** Je demanderai à M. Calof, notre conseiller juridique, de vous donner des explications à ce sujet.

**M. Hayim Calof, Conseiller juridique, ministère des Finances:** Les banques ont soulevé la question de leur admissibilité à être considérées comme des déposants au sens où l'entend la loi concernant les dépôts que nous sommes sur le point d'étudier. La réponse est très simple, bien entendu, est que les banques ont, en vertu d'un accord de participation, acheté des certificats de participation dans un portefeuille d'actifs. Dans ce contexte et compte tenu de la loi, elles ne peuvent être considérées

[*Text*]

acquired as a deposit within the meaning of the expression "deposit" in the Canada Deposit Insurance Act. That is the definition of "deposit" that we have chosen to use for the purposes of this bill and for porposes of consistency.

**Senator Frith:** So the rights of the participating banks under the agreement to rank or not rank as depositors turns on a definition of "depositors" within the act?

**Mr. Calof:** No, the issue of the right of the banks to act as depositors within the context of either the Canada Deposit Insurance Act or, indeed, the bill that we are proposing, relates to the definition of "deposit", which, as I have explained, is the definition that has been used in the Canada Deposit Insurance Act.

**Senator Frith:** Are those the two legal sources for whatever argument develops—namely, the Canada Deposit Insurance Act, and not a separate agreement?

**Mr. Calof:** The separate agreement establishes our rights with respect to the amount that they have paid in under the participation agreement.

**Senator Frith:** When a decision is made about whether or not the banks rank, what will the court be looking at?

**Mr. Calof:** When a decision is made as to whether or not the banks are entitled to payment under the proposed legislation to pay depositors, attention will be focused upon the definition of "deposit" and the definition of "depositors" in the legislation that is being presented to you for consideration this evening.

**Senator Frith:** Not any agreement?

**Mr. Calof:** No, that is an extraneous issue. Just to pursue that for a moment, the definition of "deposit" that we have chosen for purposes of our legislation is the definition that we have used in the past for purposes of the Canada Deposit Insurance Act, which does not include purchasers of a participation right in a portfolio of assets. Indeed, it excludes trade creditors and a number of other people.

**Senator Frith:** I understand that. You are presenting your argument very eloquently, but at the moment I merely want to know the basis for the argument as to what it will turn on and whether it will turn on any agreement, because I would like to see the agreement. If it will not turn on any agreement or anything other than what you have just described, then that answers my question.

**Mr. Calof:** They may well raise an argument on the issue of the agreement. I suggest that what it will turn upon will be the legislation.

**Senator Frith:** What agreement will they base their arguments on?

**Mr. Calof:** If they base their argument on an agreement, of course, it will be the participation agreement. That is the only relevant agreement.

**Senator Frith:** That participation agreement is not the same as the memorandum of agreement that was filed and tabled by

[*Traduction*]

comme des déposants de ce qu'elles ont acquis comme dépôts selon le sens que donne au terme «dépôt» la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. C'est cette définition du terme «dépôt» que nous avons choisi d'utiliser aux fins du présent projet de loi et à des fins d'uniformité.

**Le sénateur Frith:** Donc, le droit des banques partcipantes en vertu de l'accord à être considérées comme des déposants dépend du sens donné à «déposant» dans la loi.

**M. Calof:** Non, la question du droit des banques d'agir comme déposants dans le contexte de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada ou du projet de Loi que nous proposons touche à la définition de «dépôt» qui, comme je l'ai expliqué, est celle qui a été utilisée dans la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que ce sont là les deux sources législatives dont pourrait s'inspirer tout argument à savoir la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et non un accord distinct?

**M. Calof:** L'accord distinct définit nos droits pour ce qui est du montant que les banques ont déboursé en vertu de l'accord de participation.

**Le sénateur Frith:** Lorsqu'une décision devra être prise au sujet du statut des banques, sur quoi se fonderont les tribunaux?

**M. Calof:** Lorsqu'il faudra décider si les banques ont droit à un remboursement en vertu de la loi proposée sur l'indemnisation on s'en tiendra à la définition de «dépôt» et de «déposant» dans le projet de loi qui est soumis à votre étude ce soir.

**Le sénateur Frith:** On ne tiendra compte d'aucun accord?

**M. Calof:** Non, c'est une question qui n'a aucun rapport. La définition que nous avons choisi de donner du terme «dépôt» dans notre projet de loi est celle que nous avons utilisée dans le passé aux fins de l'application de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, laquelle n'inclut pas les acheteurs d'un certificat de participation dans un portefeuille d'actifs. En fait, elle exclut les créanciers commerciaux et un certain nombre d'autres gens.

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Vous nous présentez votre argument avec beaucoup d'éloquence, mais tout ce que je veux savoir pour l'instant c'est sur quoi il repose et s'il formera la base d'un accord, parce que j'aimerais voir cet accord. Si aucun accord n'est conclu ou s'il n'y a rien d'autre à en tirer, alors vous avez répondu à ma question.

**M. Calof:** Il se pourrait qu'on souléve un argument au sujet de l'accord. Je pense qu'on se fondera avant tout sur la loi.

**Le sénateur Frith:** Sur quel accord fonderait-on l'argument?

**M. Calof:** Si on fonde l'argument sur un accord, ce sera bien entendu l'accord de participation. C'est le seul accord pertinent.

**Le sénateur Frith:** L'accord de participation est différent du protocle d'entente qui a été déposé par le ministre à l'occasion

[*Text*]

the minister when the original bill came up. The memorandum of agreement that was referred to specifically in the legislation—that is the legislation that set up the participation of the banks on March 25—was a memorandum of intent.

**Mr. Calof:** That is correct. Indeed, it authorized, as does the legislation, the entry into negotiations to plead all necessary documentation, which took about three weeks thereafter.

**Senator Frith:** Was there an agreement?

**Mr. Calof:** There was a participation agreement which you have referred to previously and which, as I understand it, you have asked the minister to produce.

**Senator Frith:** And we expect that that agreement will be forthcoming.

**Mr. Calof:** It will be with one clarification. That participation agreement is, of course, a private agreement between the parties. We have had to obtain the acquiescence of the parties to the agreement to table that agreement. That acquiescence has been forthcoming with one exception which relates to an appendix to the agreement that sets out the individual loans that are the subject matter of the participation assets. Therefore, I see no difficulty in tabling the agreement, and I am sure that the minister will do so. However, we enter this caveat with respect to one schedule of that agreement that gives specific details relating to loans to specific borrowers.

**Senator Frith:** Have you been asked whether you are going to produce to this committee the Hitchman report. I understand that it is going to be produced to the Estey Commission.

**Mrs. McDougall:** It already has been produced to the Estey Commission and is now a public document. At least, part of it is. Some of the information relates to specific commercial contracts, and Mr. Justice Estey, according to what I had agreed to previously, released today, I believe, the summary and recommendations, excluding the commercial confidentiality aspects which he may or may not agree to make public later.

**Senator Frith:** Is that related to this question of the confidentiality of the depositors' names?

**Mrs. McDougall:** No, because that would be on the assets side.

**Senator Frith:** What is the basis for the confidentiality of the depositors under the act that you referred to in your opening statement? What is the reason for that protection? What is the philosophy behind it?

**Mr. Calof:** The basic philosophy behind it is to try to protect the confidentiality of dealings between the banks and their customers, which is a traditional, confidential element. In order for the Inspector General of Banks to carry out his mandate and to have access to all material information that he requires for his audits, there is the authority and provision for him to obtain all the information relating to the relationship between the banks and their customers and the dealings of the banks under Section 251 of the Bank Act, subject to the fact that the confidentiality element is maintained.

[*Traduction*]

de la présentation du premier projet de loi. Le protocole d'entente qui a été mentionné précisément dans le projet de loi—c'est-à-dire le projet de loi qui a établi la participation des banques le 25 mars—était une déclaration d'intention.

**M. Calof:** C'est exact. En fait, il a autorisé, tout comme la Loi, la tenue de négociations en vue d'obtenir tous les documents nécessaires, ce qui a pris environ trois semaines.

**Le sénateur Frith:** Y avait-il un accord?

**M. Calof:** Il y a eu un accord de participation auquel vous avez fait allusion tout à l'heure et que, si je comprends bien, vous avez demandé à la ministre de produire.

**Le sénateur Frith:** Et nous nous attendons à ce qu'elle le fasse.

**M. Calof:** Je dois ouvrir ici une parenthèse. Cet accord de participation est bien entendu un accord privé entre les parties. Il nous a fallu obtenir l'autorisation des parties à l'accord pour pouvoir le déposer. Elles nous l'ont accordée sauf en ce qui concerne une annexe qui énumère les prêts individuels qui sont l'objet des actifs de participation. Je ne vois donc pas pourquoi l'accord ne pourrait être déposé et je suis certain que la ministre le produira. Cependant, nous voulions faire cet avertissement au sujet d'une annexe de l'accord qui donne des détails précis sur les prêts à des emprunteurs précis.

**Le sénateur Frith:** Vous a-t-on demandé si vous alliez présenter au Comité le rapport Hitchman. Je crois savoir qu'il sera présenté à la Commission Estey.

**Mme Mcdougall:** Il a déjà été présenté à la Commission Estey et c'est maintenant un document public. Du moins en partie. Certaines des informations qu'il contient ont trait à des contrats commerciaux précis et le juge Estey, comme nous en avions convenu, en a publié je crois aujourd'hui le résumé et les recommandations, à l'exeption des questions confidentielles concernant les clients commerciaux qu'il pourra ou non décider de publier plus tard.

**Le sénateur Frith:** Est-ce en raison du caractère confidentiel des noms des déposants?

**Mme McDougall:** Non, parce qu'il serait question dans ce cas-là d'actifs.

**Le sénateur Frith:** Sur quoi se base-t-on pour garder confidentiel le nom des déposants en vertu de la loi que vous avez mentionnée dans votre déclaration préliminaire? Pour quelle raison accorder une telle protection? Quelle est la philosophie qui se cache derrière tout ça?

**M. Calof:** La philosophie consiste à essayer de protéger le caractère confidentiel des transactions entre les banques et leurs clients qui ont toujours été par tradition considérées comme confidentielles. Afin que l'Inspecteur général des banques puisse s'acquitter de son mandat et avoir accès à tous les renseignements dont il a besoin pour ses vérifications, il est autorisé par la loi à obtenir tous les renseignements concernant les liens entre les banques et leurs clients et les transactions des banques en vertu de l'article 251 de la Loi sur les banques, sous réserve du maintien du caractère confidentiel.

[*Text*]

**Senator Frith:** Is there anything in section 251 of the Bank Act, or in the law generally with reference to connfidentiality, that would have anticipated or does anticipate a situation where someone wants to be protected as to confidentiality, but wants to be paid the full amount over the insured amount? I am interested. The provisions and the basis for those provisions are what you have described, namely the protection that anyone wants with respect to bank accounts and so on, plus the fact, if the inspector or the governor is about to receive this information for certain purposes, that its confidentiality must then be protected in that sense.

**Mr. Calof:** Yes, if one expects that private information is to keep flowing, whether it is income tax information or anything else, one must have a system operating that ensures the confidentiality of the information that flows in.

**Senator Frith:** Perhaps on this same subject I can now switch to the minister. In fact, Parliament will be asked to authorize the spending of the taxpayers' money to pay depositors over the insured amount, depositors who have relationships with the bank, knowing that the sum of that deposits is an amount over the insured amount. Have you considered the possibility that, if they want to keep their situation confidential, they might not want to ask the taxpayer to bail them out? By the same token, if they want the taxpayer to bail them out, why would they not be prepared to tell the taxpayer: "I am one of the people you are bailing out"?

**Mrs. McDougall:** I think there are two legal elements to this which have never essentially been interpreted by a court. A comparison has been made, for example, between depositors and trade creditors who file in a bankruptcy. When one enters into an arrangement as a client of one's bank, under the Bank Act there is a privacy provision. There is also a privacy provision in the Privacy Act which supports that. If you enter into an agreement as a trades person, you do so under the Corporations Act, where there is no indication of potential privacy.

I have maintained that the principle is reasonably important with respect to depositor confidentiality, whether the bank has failed or not, in that even though it moves into the Winding-Up Act, it moves out of the Bank Act and not out of the Corporations Act and that if one publishes the names of those depositors who, for example, are corporations, do their competitors have the right to know what the bank balance is?

**Senator Frith:** Madam Minister, I do not have any quarrel with you on that.

**Mrs. McDougall:** Very well.

**Senator Frith:** I understand that point, and you have both made that point well. On the basis of your answer and on the answer of your adviser, it is clear that there is a tradition coming from several sources for the protection of the confidentiality of the banker-depositor relationship. However, it is surely fair to say that in none of those traditions has this particular situation been taken into account. In other words, the situation

[*Traduction*]

**Le sénateur Frith:** Au chapitre de la confidentialité, y a-t-il quoi que ce soit à l'article 251 de la Loi sur les banques ou dans la loi en général qui prévoit ce qui se passerait si quelqu'un tenait à garder l'anonymat tout en voulant qu'on lui rembourse le plein montant plutôt que le montant assuré? Je suis curieux. Vous nous avez expliqué quelles étaient ces dispositions de même que leur raison d'être, à savoir la protection à l'égard du compte de banque, etc., plus le fait que si l'inspecteur ou le gouverneur se voit communiquer des renseignements à certaines fins, il doit respecter leur caractère confidentiel.

**M. Calof:** Si l'on veut continuer à se voir communiquer des renseignements personnels qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou d'autre chose, il faut qu'existe un système qui assure le caractère confidentiel des renseignements reçus.

**Le sénateur Frith:** Toujours à ce même sujet, j'aurais des questions à poser à la ministre. En fait, le Parlement sera appelé à autoriser le débours de deniers publics pour verser à des déposants un montant supérieur au montant assuré, à des déposants ayant des liens avec la banque, sachant que le montant de ce dépôt est supérieur à la somme assurée. Avez-vous envisagé la possibilité qu'ils pourraient, s'ils veulent que leur situation demeure confidentielle, ne pas vouloir demander aux contribuables de les sortir d'affaire? Par contre, s'ils veulent que le contribuable les sorte d'affaire, pourquoi ne seraient-ils pas prêts à lui dire: «Je suis l'une des personnes que vous tirez d'affaire.»?

**Mme McDougall:** Je pense que vous soulevez deux questions juridiques que les tribunaux n'ont essentiellement jamais eu à interpréter. Une comparaison a été faite par exemple entre les déposants et les créanciers commerciaux qui enregistrent une faillite. Lorsque que quelqu'un conclut un accord en tant que client d'une banque, la Loi sur les banques prévoit le secret. La Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit également une disposition analogue. Si vous concluez un accord en tant que commerçant, vous le faites en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, laquelle ne prévoit pas le secret.

J'ai toujours soutenu que le principe est raisonnablement important en ce qui concerne le caractère confidentiel du nom du déposant, que la banque ait fait faillite ou non, en ce sens que si c'est la Loi sur les liquidations qui s'appliquent et que c'est la Loi sur les banques et non pas la Loi sur les cooporations qui cesse de s'appliquer, et si quelqu'un publie le nom des déposants qui, par exemple, sont des sociétés, leurs concurrents ont-ils le droit de connaître le solde de leur compte?

**Le sénateur Frith:** Madame la ministre, je n'ai rien à redire à cela.

**Mme McDougall:** Très bien.

**Le sénateur Frith:** Je comprends ce point et vous l'avez tout deux très bien expliqué. D'après ce que vous m'avez répondu et ce que m'a répondu votre conseiller, il est clair qu'on a toujours protégé par tradition le caractère confidentiel des liens entre un déposant et on banquier. Toutefois, il serait également juste d'affirmer que jamais il n'a été tenu compte dans la tradition d'une situation du genre de celle qui nous intéresse.

[*Text*]

with which we are dealing is unprecedented. I am not quarrelling with you about the importance of the principle of confidentiality nor its traditional sources. However, I am wondering whether you are thinking about balancing the importance of that principle against the unprecedented nature of the situation and, secondly, the importance of the accountability to the taxpayers?

**Mrs. McDougall:** I think accountability to the taxpayer is important, which is one of the reasons I have provided the kind of breakdown I have, and have agreed to break it down further on the basis of an earlier question tonight. I would be interested in knowing why that is not sufficient to serve the public interest. Is the public interest served by knowing that somebody's Aunt Millie just sold her house and bought a five-year GIC from the Northland Bank? Is the public served by having her name go public?

**Senator Frith:** Only if she wants an amount over the $60,000.

**Mrs. McDougall:** I am not sure that the public interest is not met by the categories as outlined, or as further broken down.

**Senator Frith:** I would point out that there are not any Aunt Millies shown here. They are mostly foreign banks and larger people than Aunt Millie.

**Mrs. McDougall:** A depositor is a depositor is a depositor.

**Senator Frith:** That is not strictly true. A depositor under $60,000 is a depositor. Over $60,000, it is different.

**Mrs. McDougall:** I do find this a troubling question, but I find the privacy principle the overwhelming one.

**Senator Frith:** That is the answer.

**Mrs. McDougall:** A list of depositors will be part of the documentation that goes to Mr. Justice Estey, and I would expect that he will then make up his own mind. I adhere quite strongly to the principle and I think that, by giving the categories and so on, I have served the public interest as far as the taxpayers are concerned, and I find the other principle more important.

**Senator Frith:** You have answered my question: You have made the judgment that that confidentiality principle is more important. However, Mr. Justice Estey is not being asked to pass this bill. Will we have Mr. Justice Estey's report, including perhaps the list of the depositors, before we are asked to pass the bill?

**Mrs. McDougall:** I am sure. if Mr. Justice Estey completes his inquiry by the end of next week, that everything he wishes to make public will be included.

**Senator Frith:** So your position is that we are not likely to have the names before you will ask us to pass this bill?

[*Traduction*]

Autrement dit, elle est sans précédent. Je n'ai rien à redire au principe du caractère confidentiel ni à la tradition. Toutefois, je me demande si vous avez suffisamment tenu compte du caractère sans précédent de la situation et de l'importance de rendre des comptes aux contribuables.

**Mme McDougall:** Je crois à l'importance de la responsabilité vis-à-vis du contribuable, et c'est une des raisons pour lesquelles j'ai accepté de fournir une liste des catégories de déposants et de donner une ventilation supplémentaire à la suite d'une question qui m'a été posée ce soir. Je serais curieuse de savoir pourquoi cela ne suffit pas pour servir l'intérêt public. Le public a-t-il intérêt à savoir que la tante Alice vient de vendre sa maison et de s'acheter un certificat de placement garanti de cinq ans à la Norbanque?

**Le sénateur Frith:** Seulement si elle réclame un montant de plus de 60 000 $.

**Mme McDougall:** Je ne suis pas sûre que l'intérêt public ne soit pas satisfait par la liste des catégories déjà fournie ou par la ventilation supplémentaire que j'ai donnée.

**Le sénateur Frith:** Je tiens à signaler que je ne vois pas de tante Alice parmi la liste des déposants. Il s'agit surtout de banques étrangères et de déposants plus importants que la tante Alice.

**Mme McDougall:** Un déposant, c'est un déposant.

**Le sénateur Frith:** Cela n'est pas tout à fait juste. Un déposant qui a moins de 60 000 $ est un déposant. Si les dépôts dépassent les 60 000 $, c'est autre chose.

**Mme McDougall:** Cette question n'est pas sans me causer des inquiétudes, mais j'estime que le principe du respect de la vie privée est primordial.

**Le sénateur Frith:** Voilà la réponse.

**Mme McDougall:** Une liste des déposants sera incluse parmi la documentation qui sera remise à M. le juge Estey, qui pourra alors décider lui-même s'il y a lieu de la rendre publique. Je suis fermement acquise au principe, et j'estime qu'en fournissant une liste des catégories de déposants, j'ai servi l'intérêt public, du moins en ce qui concerne le contribuable, et je trouve que l'autre principe doit l'emporter.

**Le sénateur Frith:** Vous avez répondu à ma question. Selon vous, le principe du respect du caractère confidentiel de ces renseignements est plus important. Cependant, ce n'est pas à M. le juge Estey que l'on demande d'adopter ce projet de loi. Aurons-nous le rapport de M. le juge Estey, qui comprendra peut-être la liste des déposants, avant que nous ne soyons appelés à adopter le projet de loi?

**Mme McDougall:** Je suis certaine que, si M. le juge Estey termine son enquête d'ici la fin de la semaine prochaine, vous disposerez de tout ce qu'il aura jugé souhaitable de rendre public.

**Le sénateur Frith:** Alors, selon vous, il est peu probable que nous ayons le noms des déposants avant de devoir adopter le projet de loi?

[*Text*]

**Mrs. McDougall:** Yes I am, and I am asking you to respect the privacy provision, given that it is in the hands of a responsible person.

**Senator Frith:** However, the taxpayers will not know who those depositors are when we pass this bill?

**Mrs. McDougall:** They will, however, have a pretty significant breakdown of who is involved.

**Senator Frith:** I really do not wish to argue with you. I just wanted to be clear that we will be asked to pass this bill without being able to tell the taxpayer who it is that is being payed out, in terms of the names?

**Mrs. McDougall:** That is what we are asking. It is a two-part answer, having met the taxpayer obligation by giving the categories as finely tuned as I can give them.

**Senator Frith:** When I nod, I mean that you have answered my question; I do not mean that I agree. I only want to say that I will not wish to ask any more questions until I get the production of documents that I have asked for. Thank you.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Madam Minister, tonight you have been asked many technical questions, and I am sure you will be asked many more in the future. However, I intend to ask some very untechnical questions. There seems to be an implication in what you say, and in what has been said up to this point, that, because these banks are western, they are being treated in some way different than if they were located in some other place. You have certainly given me that feeling.

**Mrs. McDougall:** The reality is that they are western and I have tried to take into account the economic conditions there at the moment in looking at these banks. If thereHwere banks in the Maritimes, I might come up with reasons around this kind of bill. That is hypothetical because the fact is that they are located in the west and located in an economy getting back up off its knees. That was a factor.

One of the other factors, as I have indicated, related to the statements made by Governor Bouey, but in my mind it was a lesser factor. However, all these things are in the mix of why we made this decision.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** The decision to do what?

**Mrs. McDougall:** To pay the uninsured depositors.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** How does that help the west? Are the majority of the people going to be paid people living in Saskatchewan, where I come from, or from Alberta?

**Mrs. McDougall:** We will provide that breakdown of the proportion of the people in western Canada, but certainly a significant proportion of them are.

[*Traduction*]

**Mme McDougall:** En effet, et je vous demande de respecter le principe du respect de la vie privée étant donné que la décision à cet égard a été confiée à une personne responsable.

**Le sénateur Frith:** Cependant, les contribuables ne connaîtront pas les noms des déposants quand nous adopterons le projet de loi?

**Mme McDougall:** Ils auront par contre, une ventilation assez détaillée des déposants.

**Le sénateur Frith:** Je ne tiens pas à poursuivre la question davantage. Je voulais tout simplement qu'il soit clairement établi que nous allons devoir adopter ce projet de loi sans que le contribuable ne connaisse les noms des déposants visés par l'indemnité?

**Mme McDougall:** Voilà effectivement ce que nous vous demandons de faire, mais il convient de préciser que nous aurons satisfait à notre responsabilité vis-à-vis des contribuables en fournissant une liste aussi détaillée que possible des catégories de déposants.

**Le sénateur Frith:** Si je fais oui de la tête, c'est parce que vous avez répondu à ma question, et non pas parce que je suis d'accord avec vous. Je tiens seulement à indiquer que je n'aurai pas d'autres questions à poser tant que je n'aurai pas obtenu les documents demandés. Merci.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Madame le Ministre, vous avez répondu ce soir à de nombreuses questions techniques, et je suis sûr que l'on vous en posera encore beaucoup d'autres à l'avenir. Je veux toutefois, pour ma part, vous poser des questions qui ne sont pas du tout techniques. D'après ce que vous dites et d'après tout ce qui a été dit jusqu'à présent, il semble sous-entendu que ces banques sont traitées différemment parce qu'elles sont situées dans l'Ouest. C'est du moins l'impression que vous m'avez donnée.

**Mme McDougall:** Le fait est que ces banques sont situées dans l'Ouest et que j'ai essayé d'examiner leur situation en tenant compte du contexte économique de cette région. Si ces banques se trouvaient dans les Maritimes, j'aurais peut-être des raisons de proposer une mesure de cet ordre, mais tout cela est hypothétique puisque le fait est que les banques sont situées dans l'Ouest et font partie d'une économie qui commence à reprendre le dessus. C'est là un des facteurs qui nous a influencés.

Un autre facteur, moins important à mon avis, concerne, comme je l'ai déjà indiqué, les déclarations du gouverneur Bouey, mais ce sont autant d'éléments qui sont entrés en ligne de compte quand nous avons pris cette décision.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** La décision de faire quoi?

**Mme McDougall:** D'indemniser les déposants non assurés.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** En quoi cela aide-t-il l'Ouest? La majorité des déposants qui seront indemnisés viennent-ils de la Saskatchewan, comme moi, ou de l'Alberta?

**Mme McDougall:** Nous fournirons des détails quant à la proportion de déposants qui viennent de l'ouest du Canada,

[*Text*]

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** What was that?

**Mrs. McDougall:** A significant proportion of them will be in western Canada or people who have invested in western Canadian institutions, thereby rolling that money into the western Canadian economy.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** When I look at the bulk figures you have given us, it does not appear that most of them are in the west. It appears that many are from the United States, eastern Canada and other places. Is that not true? Regarding the total amount of money you are suggesting to pay out, they do not reside in the prairie provinces, but reside somewhere else—in the United States or in eastern Canada.

**Mrs. McDougall:** Some of them reside elsewhere. A significant number of them are in western Canada. That is where most of the bank's interests are located. So, if you look at the small businesses and so forth, as well as at the individual depositors, they are exclusively in western Canada because that is where the banks operated.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Are not those people already covered by the $60,000 figure?

**Mrs. McDougall:** No.

**Senator Kirby:** There are 35 people listed as individuals who are uninsured depositors with the CCB according to the document you tabled yesterday.

**Mrs. McDougall:** Then there are a number of small corporations, including most of the credit unions; and you will see on the list as well a number of un-incorporated businesses, ethnic groups and hospitals. So the focus is on western Canada. Some of those institutions not located in western Canada still face a severe cash flow problem, if we do not help them.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Are you suggesting that the bulk of the money you are proposing the taxpayers of Canada pay out will go to western Canadians?

**Mrs. McDougall:** I am saying that a significant proportion of it will go to western Canadians. I cannot give you chapter and verse at this moment.

**Senator Godfrey:** The minister said she will provide that information.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I have a list here, and that is not what I can see.

I said you would be asked many technical questions but that I would ask questions that relate to the ordinary people of western Canada. They are not convinced that you are saving the people of western Canada. They are not of the opinion that they have to be saved.

You went in first to save the bank, the headquarters of which was in Edmonton, but many people felt that when you

[*Traduction*]

mais il ne fait aucun doute qu'une bonne partie d'entre eux sont de l'Ouest.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Que dites-vous au juste?

**Mme McDougall:** Une bonne partie des déposants sont de l'ouest du Canada ou ont investi dans des entreprises de l'ouest du Canada, leur argent ayant par conséquent servi à l'économie de cette région.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** D'après les chiffres que vous nous avez donnés, il ne semble pas que la plupart d'entre eux soient de l'Ouest. Ils semblent plutôt être des États-Unis, de l'est du Canada et d'autres endroits, n'est-ce pas? En ce qui concerne le total des fonds que vous proposez de verser à titre d'indemnité, ces fonds seront versés à des résidents, non pas des provinces des Prairies, mais bien des États-Unis, de l'est du Canada ou d'ailleurs.

**Mme McDougall:** Certains résident ailleurs, mais une bonne partie d'entre eux sont de l'ouest du Canada. C'est dans cette région que se trouvent la plupart des placements des banques. Ainsi, si vous considérez les petites entreprises et les particuliers qui se trouvent parmi les déposants, ils sont tous de l'ouest du Canada, puisque c'est dans cette région que s'exerçait l'activité des banques.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Ces gens ne sont-ils pas protégés par les 60 000 $ déjà prévus?

**Mme McDougall:** Non.

**Le sénateur Kirby:** Le document que vous avez déposé hier fait état de 35 particuliers qui se trouvent au nombre des déposants non assurés de la BCC.

**Mme McDougall:** Il y a également un certain nombre de petites sociétés, y compris la majorité des caisses de crédit, comme vous pourrez le voir d'après la liste, de même que des entreprises non constituées en société, des groupes ethniques et des hôpitaux. Ainsi, c'est surtout l'ouest du Canada qui est visé. Certaines des institutions qui se trouvent dans d'autres régions se heurteront à un grave problème de liquidités si nous ne leur venons pas en aide.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Voulez-vous dire que le gros de l'indemnité que vous demandez aux contribuables canadiens de verser ira à des résidents de l'ouest du Canada?

**Mme McDougall:** Je dis qu'une bonne partie de ces fonds iront à des résidents de l'ouest du Canada. Je ne puis pour le moment vous donner tous les détails à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Le ministre a dit qu'elle nous fournira ces renseignements.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** J'ai ici une liste, et ce n'est pas du tout ce que je constate.

J'ai dit que l'on vous poserait un grand nombre de questions techniques, mais que pour ma part, je vous poserais des questions au nom des gens ordinaires de l'ouest du Canada. Ces derniers ne sont pas convaincus que c'est eux que vous voulez sauver. Ils ne pensent pas avoir besoin d'être sauvés.

Le gouvernement est intervenu en premier lieu pour sauver la banque qui avait son siège social à Edmonton, mais nom-

[*Text*]

went in there to save that bank you either did not have the information you should have had or the information you had was incorrect, and as a result the bank that was headquartered in Calgary went down the drain, which was the bank that was trying to help people in western Canada, the Northland Bank.

**Mrs. McDougall:** At the time of the rescue of the Canadian Commercial Bank I do not think we could have foreseen the problems that would develop for the Northland Bank. What we recognized was some sensitivity in the Northland Bank which, I began by saying, was a slightly different situation, and part of its problems did develop in the wake of the Canadian Commercial Bank. Not all of them, but many of them, developed later, and the Northland Bank did, indeed, help many western Canadian businesses and had a larger retail deposit base than did the Canadian Commercial Bank.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** But the feeling out west is that had you had all the facts, and had you analyzed the facts of the first bank and let it go down, the second bank, the Northland Bank, never would have gone down.

The first bank had all of the attendant publicity, and the fright that is happening out west with many other banks, because we have almost totally regional banks. The feeling is that had you not done that, or had you done it in a different way, you would not have caused the problems for the Northland Bank.

**Mrs. McDougall:** Once again that is hindsight. Would the impact on the Northland Bank have been better or worse had we put the bank under?

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** You did not put it under, you let it go under. They put themselves under.

**Mrs. McDougall:** I do not want to get into an argument on semantics, but had the Canadian Commercial Bank closed its doors, would the Northland Bank have been better off or worse off? It is, essentially, a hypothetical question. I cannot tell you that.

I know there are some people who say that, if the CCB had fallen, the Northland Bank would have been all right, but there are other people who say that if we had put the CCB down the Northland would have gone sooner. But none of those things deal with the reality; they deal with a hypothesis.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Is it not the reality that when you went in back in March to save the bank you did not have the facts and you could not save the bank? Never mind all of the wonderful technical things about the bank, but is it not a fact that you could not save the bank then? Never mind hindsight, is that not a fact?

**Mrs. McDougall:** We went on the basis of the best information available at the time, senator. We had a short period in

[*Traduction*]

breux sont ceux qui estiment que vous n'aviez pas alors tous les renseignements voulus ou que les renseignements que vous aviez étaient inexacts; c'est ce qui explique, à leur avis, que la banque qui avait son siège social à Calgary et qui tentait de venir en aide aux gens de l'ouest du Canada, la Norbanque, ait été vouée à l'échec.

**Mme McDougall:** A l'époque où nous tentions de sauver la Banque Commerciale du Canada, je ne pense pas que nous aurions pu prévoir les problèmes auxquels se heurterait la Norbanque. Nous avons cependant reconnu que la Norbanque se trouvait dans une situation délicate quoique, comme j'avais commencé à le dire, quelque peu différente de celle de la BCC, est une partie de ses problèmes étaient effectivement dus à l'échec de la Banque Commerciale du Canada. Une bonne partie de ses problèmes, mais pas tous, se sont manifestés par la suite. La Norbanque est effectivement venue en aide à un grand nombre d'entreprises de l'ouest du Canada et elle avait une plus importante base de petits dépôts que la Banque Commerciale du Canada.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** On a l'impression dans l'Ouest que, si vous aviez eu tous les faits et qu'à la suite de votre examen, vous aviez laissé la première banque faire faillite, la seconde, la Norbanque n'aurait jamais sombré.

La première banque a fait l'objet de toute la publicité que nous savons et soulevé des craintes au sujet de bien d'autres banques de l'Ouest, celles-ci étant presque exclusivement régionales. On a l'impression que si vous n'aviez pas agi de la sorte ou si vous aviez agi différemment, vous n'auriez pas entraîné les problèmes qu'a connus la Norbanque.

**Mme McDougall:** Encore une fois, il s'agit là de sagesse rétrospective. Les conséquences pour la Norbanque auraient-elles été meilleures ou pires si nous avions mis la première banque dans la situation de devoir faire faillite?

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Vous ne l'avez pas mis dans cette situation, vous avez laissé faire les choses. La banque s'est mise elle-même dans cette situation.

**Mme McDougall:** Je ne tiens pas à m'engager dans une discussion sémantique, mais si la Banque Commerciale du Canada avait fermé ses portes, cela aurait-il avantagé ou désavantagé la Norbanque. Il s'agit essentiellement d'une question hypothétique, à laquelle je ne puis répondre.

Je sais que certains prétendent que, si la BCC avait fermé, la Norbanque aurait pu survivre, mais il y en a d'autres qui disent que, si nous avions fermé la BCC, la Norbanque aurait sombré encore plus rapidement. Tout cela n'est que conjectures, cependant, et n'a rien à voir avec les faits.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** N'est-ce pas un fait que quand vous êtes intervenus en mars pour sauver la banque, vous n'aviez pas les faits voulus et vous ne pouviez pas la sauver? Si nous laissons de côté toutes les merveilleuses observations techniques au sujet de la banque, n'est-ce pas un fait que vous ne pouviez pas à ce moment-là sauver la banque? Peu importe ce que dit la sagesse rétrospective, n'est-ce pas là un fait?

**Mme McDougall:** Nous nous sommes fondés sur les meilleures informations dont nous disposions à ce moment-là, séna-

[*Text*]

which to act. We consulted with the people we thought could give us the best advice available, which were the chartered banks, the Governor of the Bank of Canada and the Inspector General of Banks. On the basis of a combination of advice and judgment and concerns for the banking system, and concerns for the regional economy, and discussions with the Treasurer of Alberta, it seemed like the appropriate judgment to make at the time. Even Mr. Mulholland, who was quoted earlier by Senator Godfrey, and Mr. Ritchie from the Bank of Nova Scotia say that bankers always want more information, but they have both also said publicly that it was a case of "open or closed", and it was better for the bank to stay open. It was the best information available.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Having got that information from all these sources, has anybody paid the price, outside of the taxpayers? Has anybody been fired or held to task like the Bank of Canada, the Inspector of the Bank or somebody? My God, with $900 million, somebody should pay the price. Is everybody going to walk away and the taxpayers pay the money and everybody saying the poor old cowboys in western Canada cannot run a bank and they do not know what the hell they are doing. Isn't anybody going to pay the price of this thing?

**Mrs. McDougall:** Well, I think—

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** If I went broke, I would pay the price. By God, it seems to me that somebody should pay the price for $900 million.

**Mrs. McDougall:** I think we will find the reason from the conclusions of Mr. Justice Estey and his commission. His job is fact finding and I think his commission will be a good one and tell us many of the things that you would like to know and that I would like to know and that the Canadian public would like to know.

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** No matter what he finds it does not matter, because he will still be there. The taxpayers are going to pay all kinds of money. I hope that, whatever he finds as you go into this, somebody will pay the price. Somebody should get fired or misplaced or held up to ridicule or something. Never mind these technical questions; the ordinary taxpayers are so angry and they want somebody to pay the price. So far we are just seeing a bunch of coverups and nice words and all kinds of technicalities.

**Senator Flynn:** Would you identify the somebody?

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Yes, I would identify the somebody.

**Senator Flynn:** Will you go back 10 years ago?

**Senator Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** I wouldn't mind going back 10 years ago.

[*Traduction*]

teur. Il nous fallait intervenir dans un bref délai. Nous avons consulté ceux que nous jugions les plus en mesure de nous donner les meilleurs conseils possibles, c'est-à-dire les banques à charte, le gouverneur de la Banque du Canada et l'Inspecteur général des banques. La décision que nous avons prise à l'époque nous semblait la plus appropriée à la lumière des conseils et des jugements reçus de même que des inquiétudes relatives au système bancaire et à l'économie de la région et des discussions que nous avions eues avec le trésorier de l'Alberta. Même M. Mulholland, que le sénateur Godfrey a cité tantôt, et M. Ritchie, de la Banque de Nouvelle-Écosse, reconnaissent que les banquiers veulent avoir toujours plus de renseignements, mais ils ont tous deux dit publiquement que, la question étant de décider s'il fallait fermer la banque ou la laisser continuer, il valait mieux la laisser continuer, du moins d'après les meilleures informations dont nous disposions.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Compte tenu du fait que vous avez obtenu des renseignements de toutes sources, y a-t-il quelqu'un, à part le contribuable, qui a été obligé de payer la note? Y a-t-il quelqu'un qui a été congédié ou pris à partie comme le gouverneur de la Banque du Canada ou l'inspecteur de la banque ou qui sais-je encore? Mon Dieu, quand il y a 900 millions de dollars en cause, quelqu'un devrait être obligé de payer la note. Tout le monde va-t-il pouvoir s'en sortir indemne, en laissant le contribuable payer le prix et en disant que les pauvres cow-boys de l'ouest du Canada ne connaissent rien au fonctionnement d'une banque et ne savent pas ce qu'ils font. Y a-t-il quelqu'un qui va payer le prix?

**Mme McDougall:** Eh bien, je crois . . .

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Si je faisais moi-même faillite, je payerais le prix. Dieu sait que quelqu'un devrait payer le prix de ces 900 millions de dollars.

**Mme McDougall:** Je crois que les conclusions de la commission d'enquête dirigée par M. le juge Estey nous permettront de déterminer la raison de la faillite. Ce dernier a pour mandat d'établir les faits et je crois que son enquête nous permettra de répondre à beaucoup de vos questions ainsi qu'à celles que je me pose moi-même et que se pose le public canadien.

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Ce qu'il découvrira aura peu d'importance, puisqu'il ne sera pas lui-même touché. Ce sont les contribuables qui auront à payer des sommes exorbitantes. J'espère que, quelle que soit la conclusion de son enquête, quelqu'un aura à payer le prix. Quelqu'un devrait être congédié ou rétrogradé ou ridiculisé. Peu importe ces détails techniques, le contribuable moyen est extrêmement mécontent et tient à ce que quelqu'un paye le prix. Jusqu'à présent, nous n'avons eu droit qu'à des dissimulations et des beaux mots et toutes sortes de détails techniques.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous prêt à nommer la personne en cause?

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Oui, je suis prêt à la nommer.

**Le sénateur Flynn:** Accepteriez-vous de retourner dix ans en arrière?

**Le sénateur Steuart (Prince Albert-Duck Lake):** Je n'ai aucune objection à ce que nous retournions dix ans en arrière.

[*Text*]

**Senator Flynn:** It is all very well—

**The Chairman:** Order, please. This repeated invocation of the deity reminds me that most of us have usually said our prayers and gone to bed by this time of the night. I have four other senators wishing to ask questions. Shall we continue for a bit longer? In the morning we are hearing from Mr. Kennett, the Inspector General of Banks, at 11 o'clock.

**Senator Roblin:** In view of the fact that we have a busy day tomorrow with the Inspector General of Banks, there is some merit in trying to wind up with this witness tonight. I do not know how you feel about it but if we could give ourselves another half hour, would that meet the case. I offer that as a suggestion only.

**Senator Kirby:** What does Senator Roblin mean by winding up with this witness? I assume that he meant finish this evening and not finish with the witness. In light of the time and knowing the incredible days that ministers put in, I would not have any difficulty, if you wanted to adjourn now, because it seems to me inevitable that we are going to have to deal with this witness at a future time and I think it is making quite an imposition on ministers to go past this time of night.

**The Chairman:** Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Flynn:** C'est très bien de . . .

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Ces nombreuses invocations à la Divinité m'incitent à penser qu'il se fait tard et qu'en règle générale, la plupart d'entre nous avons dit nos prières et sommes déjà au lit à cette heure-ci. Il y a quatre autres sénateurs qui souhaitent poser des questions. Allons-nous continuer un peu plus longtemps? Demain matin, à 11 heures, nous entendrons l'Inspecteur général des banques, M. Kennett.

**Le sénateur Roblin:** Étant donné que nous aurons une grosse journée demain avec l'Inspecteur général des banques, nous aurions intérêt à mettre fin à notre interrogation de notre témoin de ce soir. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres, mais si nous pouvions nous accorder encore une demi-heure, cela satisferait-il tout le monde? C'est seulement une proposition.

**Le sénateur Kirby:** Que veut dire le sénateur Roblin par mettre fin à notre interrogation du témoin? Je suppose qu'il veut dire que nous devrions nous arrêter pour ce soir, quitte à interroger de nouveau le témoin. Étant donné qu'il se fait tard et que les journées des ministres sont déjà fort longues, j'accepterais volontiers que nous levions la séance dès maintenant, puisqu'il me semble que nous devrons forcément interroger le témoin de nouveau et que c'est abuser de la bonne volonté des ministres que de continuer ainsi alors qu'il se fait déjà si tard.

**Le président:** Tout le monde est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Mr. Stanley H. Hartt, Deputy Minister;

Mr. John H. Sargent, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Hayim Calof, Q.C., Counsel.

*Du ministère des Finances:*

M. Stanley H. Hartt, sous-ministre;

M. John H. Sargent, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Hayim Calof, C.R., conseiller juridique.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

First Session
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*
The Honourable LOWELL MURRAY

Thursday, October 10, 1985

**Issue No. 14**

**Second Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-79,
"Financial Institutions Depositors Compensation Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*
L'honorable LOWELL MURRAY

LIBRARY
NOV 13 1985
University of Toronto

Le jeudi 10 octobre 1985

**Fascicule nº 14**

**Deuxième fascicule concernant:**

Teneur du Projet de loi C-79,
«Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (or Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (or Doody)
Simard
Steuart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Lowell Murray

Les honorables sénateurs:

Anderson
Barrow
Flynn
Godfrey
Kelly
Kirby
MacDonald
(*Halifax*)
*MacEachen (ou Frith)
Murray
Olson
Perrault
*Roblin (ou Doody)
Simard
Steuart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

TRAVAIL

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 8, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Murray moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-79, intituled: "An Act respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured deposits", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 8 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Murray propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-79, intitulé: «Loi prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque Commerciale du Canada, de la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 10, 1985
(17)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald (*Halifax*), Murray, Olson, Perrault, Roblin and Simard. (12)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Argue, Asselin, Bonnell, Bosa, McElman, Molson and Sinclair.

*In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch, Economics Division:* Mr. Basil Zafiriou, Chief.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks;

Mr. Donald M. Macpherson, Assistant Inspector General;

Mr. Neville Grant, Director, Inspection Division;

Mr. Thomas M. Williams, Special Advisor to Inspector General of Banks;

Ms. Ursula Menke, Counsel, Legal Services.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 8, 1985, proceeded to consider the subject-matter of the Bill C-79, intituled: "An Act respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured depositors", (Financial Institutions Depositors Compensation Act).

The witnesses made a statement and answered questions.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 OCTOBRE 1985
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barrow, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald (*Halifax*), Murray, Olson, Perrault, Roblin et Simard. (12)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Argue, Asselin, Bonnell, Bosa, McElman, Molson et Sinclair.

*Aussi présent: De la Division de l'économie du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* M. Basil Zafiriou, chef.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;

M. Donald M. Macpherson, inspecteur général adjoint;

M. Neville Grant, directeur, Division de l'inspection;

M. Thomas M. Williams, conseiller spécial de l'Inspecteur général des banques;

M^me^ Ursula Menke, avocate, Services juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 8 octobre 1985, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-79 intitulé: «Loi prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque commerciale du Canada, de la Compagnie de placements hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés» (Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières).

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*
Timothy Ross Wilson
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 10, 1985

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-79, respecting the provision of compensation to depositors of Canadian Commercial Bank, CCB Mortgage Investment Corporation and Northland Bank in respect of uninsured deposits.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee resumes consideration of the reference on the subject matter of Bill C-79.

Our witness this morning is Mr. W.A. Kennett, Inspector General of Banks. Mr. Kennett will not make an opening statement, but he has several of his officials with him whom he would like to introduce, after which I will open the floor to questions. Senator Kirby has already indicated his intention to lead off the questioning.

Mr. Kennett, perhaps you would begin.

**Mr. William A. Kennett, Inspector General of Banks:** Thank you, Mr. Chairman. I have with me on my right Mr. Donald Macpherson, the Assistant Inspector General of Banks; on my left, Mr. Neville Grant, our Chief Inspector; Mr. Tom Williams, Advisor to the Inspector General of Banks and Miss Ursula Menke, our Legal Counsel from the Department of Justice. Also in the room is Mr. Andre Brossard, who is Director of Compliance, and he is also available to help handle any questions that arise.

The minister opened this hearing last night with a statement which was fairly complete in the sense of getting this process started. I felt that, rather than take the time with another statement, I would let you direct me to the areas that interest you and get to the nub of it. I would ask for your patience if some of the answers turn into minor speeches, but I would sooner do my speech-making in response to your interests and concerns than outside of that framework. Thank you.

**Senator Kirby:** I wonder if we might just begin with some general information before moving into the specifics, Mr. Kennett. Can you tell us briefly what your mandate is, what your responsibilities are and what your role is vis-a-vis banks?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, until the 1980 decennial revision, all that the Bank Act said about the Inspector General, beyond establishing his office, was that he was to inspect each bank at least annually and report to the Minister of Finance on the results. It was clear from the language that the inspection was to be focused on the behaviour of the banks to help ensure that they were adhering to the law in relation to the prudent operation of the banks. The key focus was to help ensure the solvency of banks.

In the 1980 decennial revision, it was made clear that the office of the Inspector General of Banks was also responsible for the administration of the act. Hitherto, I suppose, that had been assumed but for the first time it was made explicit in the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 octobre 1985

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-79 prévoyant une indemnité aux déposants de la Banque commerciale du Canada, de la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB et de Norbanque relativement aux dépôts non assurés.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi relatif à la teneur du projet de loi C-79.

Nous avons avec nous ce matin l'Inspecteur général des banques, M. W. A. Kennett. M. Kennett ne fera pas de déclaration préliminaire; il est accompagné de plusieurs de ses fonctionnaires, qu'il aimerait nous présenter, après quoi vous pourrez poser des questions. Le sénateur Kirby a déjà indiqué son intention d'ouvrir la discussion.

Monsieur Kennett, vous pouvez commencer.

**M. William A. Kennett, inspecteur général des banques:** Merci, monsieur le président. J'ai à ma droite M. Donald MacPherson, l'inspecteur général adjoint, et à ma gauche, M. Neville Grant, directeur de la Division de l'inspection, M. Tom Williams, conseiller auprès de l'Inspecteur général des banques, et M^lle^ Ursula Menke, notre conseiller juridique du ministère de la Justice. Nous avons également dans la salle M. André Brossard, directeur de la Division de l'application de la loi, qui pourra nous aider au besoin à répondre à vos questions.

Le Ministre a ouvert l'audience d'hier soir avec une déclaration assez complète pour lancer le débat. J'ai donc décidé, plutôt que de perdre un temps précieux à faire une autre déclaration, de vous laisser me préciser les points qui vous intéressent plus particulièrement. Je vous saurais gré d'être patients si certaines de mes réponses se transforment en mini-exposés, mais je préfère que ces exposés répondent vraiment à vos préoccupations. Merci.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais commencer par quelques renseignements généraux avant de passer aux détails. Monsieur Kennett, pouvez-vous nous dire brièvement en quoi consistent votre mandat, vos responsabilités et votre rôle vis-à-vis des banques?

**M. Kennett:** Monsieur le président, jusqu'à la révision décennale de 1980, tout ce que la Loi sur les banques précisait au sujet de l'Inspecteur général, outre qu'elle créait son Bureau, c'est qu'il devait inspecter toutes les banques au moins une fois par année et faire rapport de ses conclusions au ministre des Finances. Le libellé de la Loi laissait entendre clairement que cette inspection devait porter sur l'administration prudente des banques afin de veiller à ce que celles-ci respectent les dispositions de la Loi à ce sujet. Le principal était d'aider à assurer la solvabilité des banques.

Lors de la révision décennale de 1980, il a été établi clairement que le Bureau de l'Inspecteur général des banques était également chargé de l'application de la Loi. Jusque-là, je présume que cela était tenu pour acquis, mais cette exigence a été

[*Text*]

legislation and I presume that relates to Mr. Brossard's compliance in terms of—

**Senator Kirby:** The administration of the Bank Act?

**Mr. Kennett:** The administration of the Bank Act, yes, in terms of seeing that prospectuses are filed, that insider reports are filed. In other words, all of the things that had been taken into the Bank Act from the Canada Business Corporations Act, for example.

In addition to that we are, of course, because of our experience in operations, advisers to ministers on matter pertaining to banking and, indeed, we are part of an advisory committee to ministers on matters pertaining to financial institution structures.

Finally, over the years, the office has assumed certain responsibilities as an informal ombudsman in the sense that people who are unhappy with the treatment they are receiving at their branch, for one reason or another, if they do not get satisfaction in the bank, might write to us. We have no legislative powers in that regard but we have tried over the years to consider such correspondence and to bring it to the attention of the more senior people in the bank and to ask for a review on behalf of these people. That, very broadly, is how we see our mandate.

**Senator Kirby:** I wonder if I might pursue some specifics. To whom do you report?

**Mr. Kennett:** The Inspector General of Banks reports to the Minister of Finance. We have had our closest reporting relationship with the Minister of State for Finance. The Inspector General of Banks is appointed on good behaviour by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance. The office is a part of the Department of Finance, for administrative purposes. As this new clause in the legislation says, the office administers the Bank Act on behalf of the Minister of Finance.

**Senator Kirby:** May I pursue your reporting relationship? You seem to imply that you report to both ministers?

**Mr. Kennett:** The Bank Act says that I report to the Minister of Finance, but—

**Senator Kirby:** In reality, to whom do you report?

**Mr. Kennett:** In reality, on a day-to-day basis, I report to the Minister of State for Finance.

**Senator Kirby:** When did you first inform the Minister of State for Finance of potential difficulties with the CCB?

**Mr. Kennett:** When the current government took power, a briefing book was provided to the Minister of Finance which noted that there were problems, weaknesses in the two banks we are now discussing. So that, at that time, there was an official notification in that sense. We also were able to notify the minister shortly after that again, in a letter, following the annual inspection of the bank, that—

[*Traduction*]

precisée dans la Loi pour la première fois en 1980; je suppose que cette disposition se rattache au poste qu'occupe M. Brossard, qui est chargé de l'application de la Loi . . .

**Le sénateur Kirby:** L'application de la Loi sur les banques?

**M. Kennett:** Oui, exactement, en ce qui concerne le dépôt des prospectus et des rapports d'initiés. Autrement dit, il s'agit de tous les éléments qui ont été supprimés dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et introduits dans la Loi sur les banques, par exemple.

En outre, en raison de notre expérience dans ce domaine, nous faisons évidemment office de conseillers auprès des ministres pour les questions se rapportant aux banques; en fait, nous faisons partie d'un comité consultatif chargé de conseiller les ministres sur les questions relatives à la structure des institutions financières.

Enfin, avec le temps, le Bureau est devenu en quelque sorte un ombudsman officieux, en ce sens que les gens qui sont insatisfaits du traitement qu'ils reçoivent à leur succursale bancaire, pour une raison ou pour une autre, nous écrivent parfois. La Loi ne nous accorde aucun pouvoir à cet égard, mais nous avons toujours tenté de tenir compte de cette correspondance et de la porter à l'attention des dirigeants des banques concernées, afin de demander un examen de la question au nom des gens qui nous écrivent. Voilà donc, dans ses grandes lignes, comment nous concevons notre mandat.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais maintenant passer à quelques questions précises. De qui relevez-vous?

**M. Kennett:** L'Inspecteur général des banques relève du ministre des Finances, mais nous avons des rapports plus étroits avec le ministre d'État aux Finances. L'Inspecteur général des banques est nommé à titre inamovible par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Finances. Du point de vue administratif, notre Bureau fait partie du ministère des Finances. Comme l'indique l'article pertinent de la nouvelle Loi, le Bureau applique la Loi sur les banques au nom du ministre des Finances.

**Le sénateur Kirby:** Pourrais-je avoir plus de détails sur ce sujet? Vous relevez de deux ministres?

**M. Kennett:** Selon la Loi sur les banques, je relève du ministre des Finances, mais . . .

**Le sénateur Kirby:** Mais en réalité, de qui relevez-vous?

**M. Kennett:** En réalité, pour les affaires quotidiennes, je relève du ministre d'État aux Finances.

**Le sénateur Kirby:** Quand avez-vous informé pour la première fois le ministre d'État aux Finances des difficultés que risquait de connaître la BCC?

**M. Kennett:** Lorsque le gouvernement en place est arrivé au pouvoir, nous avons envoyé au ministre des Finances un document d'information dans lequel nous notions que les deux banques qui nous occupent aujourd'hui connaissaient certains problèmes et certaines faiblesses; il y a donc eu dès cette époque un avis officiel en ce sens. Nous avons également pu avertir le Ministre un peu plus tard, par lettre, à la suite de l'inspection annuelle de la banque, que . . .

[*Text*]

**Senator Kirby:** Can you give us a rough date on that?

**Mr. Kennett:** That letter went forward in September.

**Senator Olson:** Of 1984?

**Mr. Kennett:** That is right.

**Senator McElman:** You have said "the minister." Can you tell us what you said and can you state which minister, in each case?

**Mr. Kennett:** At that stage, these were all addressed to the Minister of Finance. I am not quite sure. I am sorry, I cannot remember the precise date when the Minister of State for Finance was appointed and engaged in this activity.

**Senator Kirby:** How serious were your warnings at this pont? You can write to the minister in a letter or you can employ a briefing book and you can say that there may be a problem or, at the other extreme, you can write and say "There is a disaster impending." Where on the scale of—

**Mr. Kennett:** No, this was not a disaster letter. This was a warning that these two banks were not in satisfactory condition.

**Senator Kirby:** What action did you recommend be taken as a result of that?

**Mr. Kennett:** I recommended that these banks needed close supervision and, at that time, we were giving the banks close supervision.

**Senator Kirby:** Can you define what you mean by close supervision?

**Mr. Kennett:** We were in regular contact with the banks. We were discussing their quarterly reports with them by phone or at meetings. We were receiving and giving special attention to the kind of reporting information that was coming to us. We were talking from time to time, but particularly at the time of the annual inspections with the banks shareholders' auditors. One way or the other we were in touch with these banks almost weekly.

**Senator Kirby:** When you talk about reporting information, what information do you have? Is it information that just comes to you from the bank or do you obtain your own information from some other sources?

**Mr. Kennett:** This is information that comes from the bank. The only source of banking information is from the bank.

**Senator Kirby:** My question is: Do you gather your own information at the bank or is the information given to you by management of the bank?

**Mr. Kennett:** Both. We do not audit banks, so in that sense we do not gather information in the sense of going to the original documents, compiling them and checking them. We have never done that. That has never been the role of this office nor has it been considered to be necessary for the office to undertake that kind of function. In the Bank Act each bank—and this is a unique situation in the Canadian context—is required to have two shareholders' auditors. One of the shareholders' auditors is required to be rotated or changed every second

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Pouvez-vous nous donner une date approximative?

**M. Kennett:** La lettre a été envoyée en septembre.

**Le sénateur Olson:** 1984?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur McElman:** Vous avez dit «le Ministre». Pouvez-vous nous préciser ce que vous avez dit et à quel ministre, dans chaque cas?

**M. Kennett:** A ce moment-là, tous ces avis étaient envoyés au ministre des Finances. Je suis désolé, mais je ne me souviens pas exactement de la date à laquelle le ministre d'État aux Finances a été chargé de cette question.

**Le sénateur Kirby:** A ce moment-là, s'agissait-il d'avertissements pressants? Vous avez pu écrire au Ministre, ou lui envoyer un document d'information, en disant qu'il y aurait peut-être un problème ou, à l'autre extrême, vous avez pu lui dire qu'un désastre était imminent. Dans quel registre . . .

**M. Kennett:** Non, je n'ai pas parlé de désastre; j'ai simplement averti le Ministre que la situation de ces deux banques n'était pas satisfaisante.

**Le sénateur Kirby:** Quelles mesures avez-vous recommandées pour régler ce problème?

**M. Kennett:** J'ai recommandé de surveiller de près le fonctionnement de ces banques, ce que nous faisions déjà à l'époque.

**Le sénateur Kirby:** Que voulez-vous dire par «surveiller de près»?

**M. Kennett:** Nous maintenions des contacts réguliers avec ces banques. Nous discutions de leurs rapports trimestriels par téléphone ou en réunion. Nous accordions une attention particulière aux renseignements qui nous étaient transmis. Nous nous entretenions aussi à l'occasion avec les vérificateurs nommés par les actionnaires des banques, surtout au moment de l'inspection annuelle. Nous étions donc en communication avec ces banques presque toutes les semaines, d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Kirby:** Lorsque vous parlez de renseignements, de quoi s'agit-il? Est-ce simplement l'information que vous fournissent les banques, ou tentez-vous d'en obtenir d'autres sources?

**M. Kennett:** Il s'agit des renseignements qui nous viennent de la banque; c'est là notre seul source d'information.

**Le sénateur Kirby:** Ce que je veux savoir, c'est si vous recueillez vous-même des renseignements ou si les données que vous obtenez vous viennent de la direction de la banque?

**M. Kennett:** Nos renseignements viennent de ces deux sources. Nous ne vérifions pas le fonctionnement des banques, en ce sens que nous n'allons pas consulter, compiler et vérifier les documents originaux. Nous ne l'avons jamais fait; cela n'a jamais fait partie de notre mandat, et cela n'a jamais été jugé nécessaire. En vertu de la Loi sur les banques, chaque banque—et il s'agit là d'une situation unique en son genre dans le contexte canadien—doit avoir deux vérificateurs nommés par les actionnaires. L'un d'entre eux doit changer tous les deux

[*Text*]

year. There is considerable importance given to the role of the shareholders' auditor in this process. They audit the books of the banks. They confirm certain data to us and we rely on that information.

**Senator Kirby:** Then your sources of information are in part the management of the bank and, in part, the shareholders' auditors. Is that correct?

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Kirby:** Do you take that information as factual in the sense that you do not particularly question it? Is that the data on which you make your judgment?

**Mr. Kennett:** We certainly question information in the sense that if the information seems to be inadequate or raises questions or concern, we sit down with management and with the auditors from time to time and ask them about it. We go through that process of inquisition, if you like, on serious questions.

**Senator Kirby:** Do you have the legal authority to ask the external auditors to do particular studies for you?

**Mr. Kennett:** Yes, we do have that authority through the minister to direct the auditors to provide certain information and from time to time we do. There are certain reports that we ask the auditors to confirm.

**Senator Kirby:** In the case of the CCB or Northland did you in this period starting in September of 1984 until March ask the external auditors for any information beyond the normal information they would give you?

**Mr. Kennett:** No, we did not. We spoke to the external auditors and asked them to give the situation careful and close attention in order to be sure that they were following conservative and prudent practices in loan evaluation and in income recognition so that we had those kinds of discussions with them, but we did not ask them to do any other specific additional work.

**Senator Kirby:** I find it odd that in an inspection role you are not really inspecting anything but simply monitoring reports provided by external auditors. In a sense the real protection of the public does not rest with you but with the auditors.

**Mr. Kennett:** Let me say that we are bringing a lot of judgments to bear about capital adequacy and liquidity. We are using the audited figures and the figures received by the bank to determine, as best we can, in a macro sense that appropriate provisioning is taken and that the quality of loans is adequate, but we measure that by loan loss provisions that are taken from the audited statements and what they reveal to us. Therefore, we are very concerned about all of that.

**Senator Kirby:** You just mentioned the quality of loans in terms of loan loss and that, presumably, is an after-the-fact situation, because the losses have already been incurred. How do

[*Traduction*]

ans. Ces vérificateurs ont un rôle d'une importance considérable; ils vérifient les livres comptables des banques et nous confirment certaines données. C'est sur leurs conclusions que nous fondons notre jugement.

**Le sénateur Kirby:** Vos renseignements vous viennent donc en partie de la direction de la banque et en partie des vérificateurs nommés par les actionnaires. Est-ce exact?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Considérez-vous ces renseignements comme sûrs, en ce sens que vous ne les remettez pas en question en temps normal? Est-ce sur ces données que vous fondez votre jugement?

**M. Kennett:** Nous remettons ces renseignements en question s'ils semblent insuffisants ou s'ils soulèvent des problèmes; nous rencontrons alors la direction et les vérificateurs de la banque en question et leur posons les questions qui s'imposent. Si vous voulez, nous procédons à ce genre d'enquête s'il y a des problèmes importants.

**Le sénateur Kirby:** La Loi vous autorise-t-elle à demander à des vérificateurs externes de mener des enquêtes précises pour vous?

**M. Kennett:** Oui, nous pouvons prier le Ministre de demander à des vérificateurs de nous fournir certains renseignements, et nous le faisons à l'occasion. Nous demandons parfois aux vérificateurs de confirmer certains rapports.

**Le sénateur Kirby:** Dans le cas de la BCC ou de la Norbanque, avez-vous demandé à des vérificateurs externes, entre septembre 1984 et mars dernier, d'autres renseignements que ceux qu'ils vous donnent normalement?

**M. Kennett:** Non. Nous leur avons demandé de suivre la situation de près afin de s'assurer que ces banques appliquaient des méthodes prudentes pour l'évaluation des prêts et la comptabilisation du profit; nous avons donc discuté de ces questions avec eux, mais nous ne leur avons pas demandé d'enquêtes supplémentaires.

**Le sénateur Kirby:** Je trouve étrange que, bien que vous ayez un mandat d'inspection, vous ne fassiez pas vraiment d'inspection; vous vous contentez en fait d'étudier les rapports qui vous sont soumis par les vérificateurs externes. En un sens, la protection du public ne dépend pas vraiment de vous, mais plutôt des vérificateurs.

**M. Kennett:** Je dois préciser que c'est à nous de juger de la suffisance du capital et des liquidités. Nous nous servons des chiffres vérifiés et des données que nous fournit la banque pour nous assurer le mieux possible, dans une perspective générale, que les provisions nécessaires sont constituées et que la qualité des prêts est suffisante; ce qui nous guide, ce sont les provisions pour pertes indiquées dans les états vérifiés, avec les conséquences que cela comporte. Nous nous préoccupons donc beaucoup de tous ces aspects.

**Le sénateur Kirby:** Vous venez de mentionner la qualité des prêts, en termes de pertes sur ces prêts; or, c'est en fait un jugement après coup, puisque les pertes ont déjà eu lieu. Com-

[*Text*]

you get a handle on the actual value of a loan portfolio? What are your sources of information?

**Mr. Kennett:** In terms of the actual evaluation of the loan portfolio that process has been left to the auditors. I presume that is why Parliament has determined that there should be two sets of shareholders' auditors with one of them rotating every second year. They do that inspection and give a considerable amount of attention to the loan portfolio and its evaluation in the course of their inspections and in the course of their audits. Of course, they certify the adequacy of the financial statements of which that process is an important part.

**Senator Kirby:** If a loan portfolio turns out after the fact to have been overvalued, you would not know that unless the external auditors knew that?

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Kirby:** Perhaps we might continue through the chronology of events.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary about the auditors? I am referring to a report on the Canadian Commercial Bank for the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs of the House of Commons issued in June and they quote from an auditor's memorandum to the audit committee of the Canadian Commercial Bank. I think it would be important to get these quotes on the record and then I shall follow up with a question. This is prepared by Peat, Marwick and Mitchell and Clarkson, Gordon and it states:

> We wish to convey our general impression that the bank's accounting for interest income and specific loss provisions tends toward the less conservative end of the range of accounting for loan losses that we have seen in prior years' audits. In certain restructured problem loan situations the bank has included uncollected interest in income either through accrual or capitalization into the loan balance on the basis that the collection of the interest is not doubtful . . . . It is not yet possible to know how much, if any, of any such capitalized interest may not be collected in the future. The most significant instances of such capitalization are set out in schedule 1 to this memorandum . . . . Another result of management's approach in efforts in dealing with problem loans . . . .is that a significant amount of the problem loan portfolio has been classified as earning.

**Senator Roblin:** I am sorry to interrupt you but I should like to know who the senator is quoting.

**Senator Godfrey:** I am quoting the report of the House of Commons Committee—

**Senator Roblin:** Are they not quoting the company's auditors?

**Senator Godfrey:** I am quoting their memorandum to the company as quoted in this report.

[*Traduction*]

ment peut-on calculer la valeur réelle d'un portefeuille de prêts? Quelles sont vos sources d'information?

**M. Kennett:** L'évaluation effective des portefeuilles de prêts est laissée aux vérificateurs. Je présume que c'est pour cette raison que le Parlement a décidé qu'il y aurait deux groupes de vérificateurs nommés par les actionnaires, dont l'un changerait tous les deux ans. Ce sont eux qui font cette inspection; ils accordent beaucoup d'attention à l'évaluation du portefeuille de prêts au cours de leurs enquêtes et de leurs vérifications. Évidemment, ils certifient aussi l'exactitude des états financiers dont ce processus est un élément important.

**Le sénateur Kirby:** S'il s'avère, après coup, qu'un portefeuille de prêts a été surévalué, vous ne le savez que si les vérificateurs externes vous le disent?

**M. Kennett:** Effectivement.

**Le sénateur Kirby:** Nous pourrions peut-être retourner à la chronologie des événements.

**Le sénateur Godfrey:** Pourrais-je vous poser une question supplémentaire au sujet des vérificateurs? Je me rapporte à un rapport soumis par la Banque commerciale du Canada au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, et publié en juin, dans lequel on cite un mémoire présenté par un vérificateur au Comité de vérification de la Banque Commerciale du Canada. Je pense qu'il est important de lire ces citations pour qu'elles soient versées au procès-verbal, et je poserai ensuite une question. Ce document, préparé par les sociétés Peat, Marwick and Mitchell et Clarkson, Gordon, comprend les extraits suivants:

> Notre impression générale est que la comptabilité de banque pour les revenus d'intérêts et les provisions pour certaines pertes particulières est plutôt du côté moins conservateur de la gamme des possibilités comptables pour les pertes sur prêts que nous avons vues au cours des vérifications des années précédentes. Dans certains cas de prêts à problème restructurés, la banque a inclus des intérêts non perçus au chapitre des revenus, soit par accumulation, soit par capitalisation du solde du prêt en assumant que la perception des intérêts ne présentait pas de risques . . . Il n'est pas encore possible de savoir quelle part, si part il y a, de ces intérêts capitalisés ne pourra être récupérée dans l'avenir. Les cas les plus importants d'une telle capitalisation sont décrits à l'annexe I de ce mémorandum . . . Une autre conséquence de l'approche utilisée et des efforts de la Direction pour traiter les prêts à problème . . . c'est qu'un montant important du portefeuille de prêts à problème a été classé au chapitre des gains.

**Le sénateur Roblin:** Je regrette de vous interrompre, mais j'aimerais connaître la source que cite le sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Je cite un extrait du rapport du Comité de la Chambre des communes—

**Le sénateur Roblin:** Ne cite-t-il pas les vérificateurs de la société?

**Le sénateur Godfrey:** Je cite un extrait de leur mémorandum à la société, tel qu'il est cité dans ce rapport.

[*Text*]

**Senator Roblin:** So you are quoting from the company's auditors.

**Senator Godfrey:** The company's auditors.

**The Chairman:** Order, please. This started out as a supplementary to Senator Kirby's line of questioning and it seems to be going on and on.

**Senator Godfrey:** You went into a question of the auditors and this is a very relevant point.

**The Chairman:** Please ask the question, Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I cannot ask the question until I put this quote on the record and if it is not relevant in the House of Commons committee, surely—in any event they are memoranda from the auditors and I quoted part of them. My question simply is this: Do the auditors tell you about the memoranda which they gave to the audit committee? Were you aware of these memoranda?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, an important part of our annual inspection is our meeting with the external auditors. We sit down privately without the representatives of the bank present and we have what we hope are frank and full discussions about the condition of the bank and what they are finding. It was not surprising to anybody that these banks were under a lot of strain. They were banks that were relatively concentrated in parts of the country that had taken a terrible beating, so that they had some problems and were straining to sustain their income flows and to do some of these other things was not particularly surprising either. We discussed these kinds of questions with the auditors and we have always discussed them with the auditors.

**Senator Kirby:** You said you had always discussed them?

**Mr. Kennett:** We have always discussed these kinds of questions with the auditors. We, clearly reflecting their concerns, discussed the matters with the bank as well. We were trying, in every sense, to be supportive of the auditors in this kind of concern.

In terms of the period October 1984 into 1985, in January, we asked for the auditors' letters and for their summary of the situation. I guess it was early in March when we finally got our hands on that material.

**Senator Godfrey:** So you were not aware of these memoranda?

**Mr. Kennett:** Not at that time. Early in March, we received that information. The point I would like to mention is that there were a lot of pressures on these banks and they were pressures that were on every bank and every financial institution operating in that part of Canada at that particular time. Perhaps we can come back to that, because I do not want to interrupt Senator Kirby.

**Senator Godfrey:** Just a minute; we are still on the auditors.

**The Chairman:** Senator Godfrey, I think I must pause for a moment. I appreciate your view that the way we should pro-

[*Traduction*]

**Le sénateur Roblin:** Ainsi, vous citez les vérificateurs de la société.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact.

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Ce qui devait être une question faisant suite aux questions du sénateur Kirby semble maintenant s'éterniser.

**Le sénateur Godfrey:** Vous vouliez poser une question au sujet des vérificateurs et il s'agit d'un point très pertinent.

**Le président:** Veuillez poser la question, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne peux poser la question tant que cette citation ne sera pas consignée dans le compte rendu et si elle n'est pas pertinente pour le Comité de la Chambre des communes, certes—de toute façon, il s'agit de mémorandums des vérificateurs, dont j'ai cité une partie. Ma question est simplement la suivante: les vérificateurs vous ont-ils mis au courant des mémorandums qu'ils ont présentés au comité de vérification? Étiez-vous au courant de ces mémorandums?

**M. Kennett:** Monsieur le président, notre rencontre avec les vérificateurs externes constitue une partie importante de notre inspection annuelle. Nous nous réunissons en privé avec les représentants de la banque qui sont présents et nous avons avec eux, des discussions franches et complètes, nous l'espérons, sur la situation de la banque et sur leurs constatations. Personne n'a été surpris d'apprendre que ces banques subissaient de trés fortes pressions. Elles étaient relativement concentrées dans des régions du pays qui avaient été rudement éprouvées, de sorte qu'elles connaissaient certains problèmes et s'efforçaient de maintenir leur apport de revenu, et il n'était pas particulièrement étonnant non plus de les voir s'adonner à d'autres activités. Nous avons discuté de ces questions avec les vérificateurs, comme nous le faisons toujours.

**Le sénateur Kirby:** Vous avez dit que vous le faisiez toujours?

**M. Kennett:** Nous avons toujours discuté de ces questions avec les vérificateurs. Faisant clairement état de leurs préoccupations, nous avons également discuté de ces questions avec les représentants de la banque. Nous tentions, dans tous les sens, d'appuyer les vérificateurs dans ce genre de préoccupations.

Pour ce qui est de la période allant d'octobre 1984 à janvier 1985, nous avons demandé les lettres des vérificateurs et leur exposé de la situation. Je pense que nous avons finalement pu mettre la main sur ces documents au début de mars.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, vous n'étiez pas au courant de ces mémorandums?

**M. Kennett:** Pas à ce moment-là. Nous avons reçu ces renseignements au début de mars. Le point que je veux faire ressortir est le suivant: ces banques faisaient face à une foule de pressions, comme toutes les banques et toutes les institutions financières en exploitation dans cette partie du Canada à cette période précise. Peut-être pourrions revenir là-dessus, car je ne veux pas interrompre le sénateur Kirby.

**Le sénateur Godfrey:** Un instant; nous parlons toujours des vérificateurs.

**Le président:** Sénateur Godfrey, je dois faire une pause. Je comprends que vous soyez d'avis que nous devrions procéder

[*Text*]

ceed is not senator by senator, but subject by subject, but that is not the way we proceed in the committee. I think the chair can appropriately allow a brief supplementary question for the purpose of clarification, but it has been our custom in this committee to proceed senator by senator, not subject by subject.

**Senator Godfrey:** I thought it was working pretty well. I can bring this up later. I just thought it was the appropriate time.

**The Chairman:** I understand your point of view.

**Senator Godfrey:** Senator Kirby may object. When I am the lead questioner, I always state when the subject is finished and say that, if any other senator has a supplementary question, I will sit back and let them gas till their heart's content. I have never objected.

**The Chairman:** Thereby usurping the prerogative of the chair.

**Senator Godfrey:** Are you objecting to my supplementary question?

**Senator Kirby:** I am at the discretion of the chair.

**The Chairman:** Senator Kirby does have the floor.

**Mr. Kennett:** May I just add one word, and I apologize for this? The fact is that all of these concerns were expressed and discussed with the bank. The auditors attested to the fairness of the financial statements.

**Senator Godfrey:** But they did not tell you until March about these letters they had written before.

**Senator Kirby:** I have two questions following on Senator Godfrey's point. You said that you asked for information in January and received it in March. I am referring to the auditors' letters Senator Godfrey was just asking you about. I am very surprised that, given the fact that there was a problem here, it took two months for a request from the Inspector General to the external auditors to get a reply.

**Mr. Kennett:** Sure, there was a problem. There had been a problem for some time. We were in regular contact with the bank, but at that stage there was no notion that there was a crisis and that the problem was as severe as we found it to be later. I think some of the timing related to the auditors' own presentation to the audit committee of the bank. It was after the presentation of the auditors themselves to the audit committee of the bank that this information was finalized and given to us. Is that right, Mr. Macpherson?

**Mr. Don M. Macpherson, Assistant Inspector General:** That is right, Mr. Kennett. Customarily, auditors post audit letters to management and follow the completion of the audit work for some considerable period of time; so, a delay of one or two months in the delivery of the post-audit letter by the auditor to the person audited is not unusual.

[*Traduction*]

non pas en cédant la parole aux sénateurs à tour de rôle, mais en abordant les sujets un à un, mais ce n'est pas la façon dont le Comité procède. J'estime pouvoir à juste titre autoriser quelqu'un à poser une brève question supplémentaire à des fins d'éclarcissement, mais la coutume veut que le Comité cède la parole aux sénateurs à tour de rôle, et non en abordant les sujets un à un.

**Le sénateur Godfrey:** Je pensais que ce procédé fonctionnait assez bien. Je peux aborder le sujet plus tard. Je pensais seulement qu'il était opportun à ce moment-ci, d'apporter cette précision.

**Le président:** Je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Godfry:** Le sénateur Kirby a peut-être une objection à formuler. Lorsque je pose les questions, j'indique toujours à quel moment le sujet est épuisé et je dis que, si un autre sénateur a une question supplémentaire à poser, je le laisserai parler tout son soûl. Je ne m'y suis jamais opposé.

**Le président:** Usurpant ainsi les prérogatives du président.

**Le sénateur Godfrey:** Vous opposez-vous à ma question supplémentaire?

**Le sénateur Kirby:** Je m'en tiens à la discrétion du président.

**Le président:** Le sénateur Kirby a bel et bien la parole.

**M. Kennett:** Puis-je ajouter seulement un mot? Et je m'en excuse. Le fait est que toutes ces préoccupations ont été exprimés et discutées avec la banque. Les vérificateurs ont attesté la justesse des états financiers.

**Le sénateur Godfrey:** Mais ce n'est qu'en mars qu'ils vous ont mis au courant des lettres qu'ils avaient déjà écrites.

**Le sénateur Kirby:** J'ai deux questions à poser pour faire suite au point soulevé par le sénateur Godfrey. Vous avez dit avoir demandé des renseignements en janvier et les avoir reçus en mars. Je fais allusion aux lettres des vérificateurs au sujet desquelles le sénateur Godfrey vient de vous poser des questions. Étant donné qu'il y avait un problème, je suis très étonné d'apprendre qu'il a fallu deux mois pour qu'on réponde à une demande présentée par l'Inspecteur général aux vérificateurs externes.

**M. Kennett:** Il y avait certes un problème, et depuis quelque temps. Nous étions régulièrement en contact avec la banque, mais à cette époque, on ignorait qu'il y avait une crise et que le problème était aussi grave que nous l'avons constaté plus tard. Je pense qu'une partie du retard était imputable à l'exposé présenté par les vérificateurs au comité de vérification de la banque. C'est après la présentation de cet exposé que ces renseignements ont été mis au point et nous ont été remis. Est-ce exact, monsieur MacPherson?

**M. Don M. MacPherson, Inspecteur général adjoint:** C'est exact, monsieur Kennett. Habituellement, les vérificateurs envoient des lettres de postvérification à la direction et surveillent l'achèvement des travaux de vérification pendant une période considérable; ainsi, un retard de un ou deux mois dans la livraison de la lettre de postvérification n'est pas inhabituel.

[*Text*]

**Senator Kirby:** Is it customary for the auditor, at the time he writes a post-audit letter, or even while he is in the process of drafting it, to tell you roughly its contents or say to you, "Here is the potential problem," or do you actually have to ask for it?

**Mr. Kennett:** We tend to have to ask for it. We are not happy about that and we are trying to change it.

**Senator Kirby:** That seems to me to say that, unless you know there is a problem or happen to know enough about the potential problem to ask the question, someone is not going to tell you. That is what you seem to be saying.

**Mr. Kennett:** That has tended to be the pattern. We have, recently, met with all of the auditing firms that audit banks in Canada, and we have tried to improve this process for our mutual benefit.

**Senator Kirby:** "Recently" presumably being since March.

**Mr. Kennett:** Oh, yes. In fact, it was just a few weeks ago. We were learning lessons and we were trying to fill gaps.

However, section 242 of the Bank Act imposes a reporting requirement on the auditors where they feel there is something in the bank that is material to the continued well-being of the bank. They are to take the initiative under section 242 to inform the Inspector General.

**Senator Kirby:** And the auditors, in this case, did not do that.

**Mr. Kennett:** We have never had such a report.

**Senator Kirby:** Were there any prospectuses filed by either the Northland or the CCB since September?

**Mr. Kennett:** A prospectus was filed in January, as I recall, for the CCB, and there was a sale of debentures in May. There was a private placement of debentures in May.

**Senator Kirby:** Do you have any responsibility for checking the validity of prospectuses?

**Mr. Kennett:** We perform the same kind of scrutiny on prospectuses as does a securities commission. We search them for completeness as best we know how. Finally, we do not sign prospectuses; they are signed by management and not auditors.

**Senator Kirby:** When you say you search them as best you know how, what are your sources of information for that? Is it the auditors and the management again?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Kirby:** So, in effect, you are the captive of the auditors and the management for the purposes of your inspection; is that a fair summary?

**Mr. Kennett:** Yes, and the directors. There are statutory requirements in relation to prospectuses, and the management certifies that the statutory requirements have been met.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Est-il habituel que le vérificateur, au moment où il rédige une lettre de postvérification, voire lorsqu'il est en voie d'en faire l'ébauche, vous parle un peu de son contenu ou vous dise: «Voici le problème éventuel»; ou devez-vous en fait lui demander vous-même des renseignements à cet égard?

**M. Kennett:** Habituellement, nous devons les demander. Cela ne nous plaît pas et nous tentons de changer les choses.

**Le sénateur Kirby:** Selon moi, à moins que vous ne sachiez qu'il existe un problème ou que vous n'en sachiez pas suffisamment au sujet du problème éventuel pour poser la question, personne ne vous le dira. C'est ce que vous semblez dire.

**M. Kennett:** Telle a été la tendance. Nous avons récemment rencontré les représentants de toutes les entreprises qui effectuent des vérifications comptables auprès des banques du Canada, et nous avons tenté d'améliorer le processus dans notre intérêt mutuel.

**Le sénateur Kirby:** Je présume que «récemment» veut dire depuis mars.

**M. Kennett:** Oh! oui. En fait, il n'y a que quelques semaines. Nous apprenions des choses et nous tentions de combler les lacunes.

Toutefois, l'article 242 de la Loi sur les banques exige des vérificateurs qu'ils fassent rapport de questions qui, selon eux, sont importantes pour protéger la situation financière de la banque. Ils doivent prendre l'initiative d'informer l'Inspecteur général aux termes de l'article 242.

**Le sénateur Kirby:** Et dans ce cas-ci, les vérificateurs ne l'ont pas fait.

**M. Kennett:** Nous n'avons jamais reçu pareil rapport.

**Le sénateur Kirby:** La Norbanque ou la BCC ont-elles déposé des prospectus depuis septembre?

**M. Kennett:** Un prospectus a été déposé en janvier, si je me souviens bien, pour la BCC, et il y a eu une vente, en placement privé de débentures en mai.

**Le sénateur Kirby:** Êtes-vous chargé de quelque façon de vérifier la validité des prospectus?

**M. Kennett:** Nous examinons les prospectus aussi minutieusement qu'une commission de valeurs mobilières le fait. Nous vérifions s'ils sont complets au mieux de notre connaissance. Enfin, nous ne les signons pas; c'est la direction, et non les vérificateurs qui les signe.

**Le sénateur Kirby:** Lorsque vous dites que vous les vérifiez au mieux de votre connaissance, quelles sont vos sources d'information? S'agit-il encore des vérificateurs et de la direction?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Ainsi, en réalité, vous êtes à la merci des vérificateurs et de la direction lorsque vous procédez à votre inspection; cela résume-t-il bien la chose?

**M. Kennett:** Oui, et à la merci des administrateurs. Il existe des dispositions statutaires au sujet des prospectus, et la direction certifie qu'elles ont été satisfaites.

[*Text*]

**Senator Kelly:** Just to save having to go too far in Senator Kirby's education, I would like to be sure he understands the difference between management and an independent auditor.

**Senator Kirby:** My basic concern is the source of information the Inspector General had.

**Senator Kelly:** I felt it was a little bit misleading to be lumping management and the auditors together.

**Senator Kirby:** I was lumping them together as sources of information for the Inspector General.

I wonder if we might proceed into February when, as I understand it, sometime around February 20, I believe, you were notified by the Federal Reserve Board in San Francisco that there was a significant problem with CCB's California subsidiary.

**Mr. Kennett:** No, that is not correct. In February, I received a phone call from the Federal Reserve Board, and I believe there were representatives of the State of California authorities as well on the line. My recollection is that it was a conference call. I was informed at that time that they had serious concerns about the loan portfolio in the agency. This call had nothing to do with the subsidiary. This was the agency of the bank in California.

We discussed that matter with the representatives of the U.S. authorities by phone and we received some information. The information certainly was not helpful to the bank. On the other hand, it certainly was not a disaster to the bank either. It was a clear indication of problems in the portfolio. We were immediately in touch with the bank, and the bank commented that this was part of their portfolio that they had given special attention to, and that it had been perused in some detail by the shareholders' auditors in the course of the audit of the bank in October-November. I guess the audit was signed off in December. Also that the auditors finally agreed to the kinds of provisions, the action, the evaluations that the bank had taken; and the auditors certified the books on the basis of their review.

I went back to the U.S. authorities in an attempt to confirm a couple of things.

**Senator Kirby:** Can you give us the date you went back to the U.S. authorities?

**Mr. Kennett:** It was a very few days later.

**Senator Kirby:** But it was still in February.

**Mr. Kennett:** I suspect so. I think it was still in February. Anyway, we will check the date. I confirmed a couple of things. One was that the Federal Reserve was informing me of the results of an inspection of the agency that had concluded in September 1984. So the review by the bank and the auditors was post the conclusion of the inspection. The reflection of the concern of the Federal Reserve was therefore four or five

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Simplement pour ne pas perdre trop de temps à instruire le sénateur Kirby, je voudrais être certain qu'il comprend la différence entre direction et vérificateur indépendant.

**Le sénateur Kirby:** Ma principale préoccupation est de savoir de quelle source d'information disposait l'Inspecteur général.

**Le sénateur Kelly:** J'estimais qu'il était un peu trompeur de mettre la direction et les vérificateurs dans la même catégorie.

**Le sénateur Kirby:** Je les mettais dans la même catégorie en tant que sources d'information pour l'Inspecteur général.

Nous pourrions peut-être retourner en février, au moment où, vers le 20 février, je pense, le *Federal Reserve Board* de San Francisco vous a informé que la filiale de la CCB de Californie éprouvait de sérieuses difficultés.

**M. Kennett:** Non, ce n'est pas exact. En février, j'ai reçu un appel téléphonique du Federal Reserve Board, et je crois qu'il y avait également au bout du fil des représentants des autorités de l'État de Californie. Si je me souviens bien, il s'agissait d'un appel conférence. On m'a informé à ce moment-là que l'agence s'inquiétait beaucoup du portefeuille de prêts. Cet appel n'avait rien à voir avec la filiale. Il s'agissait là de l'agence de la banque en Californie.

Nous avons débattu de la question par téléphone avec les représentants des autorités américaines, qui nous ont transmis certains renseignements qui n'étaient certainement pas utiles à la banque. Par contre, ils n'étaient certainement pas désastreux non plus pour la banque. Ils indiquaient clairement qu'il y avait des problèmes au chapitre de la composition du portefeuille. Nous avons immédiatement communiqué avec la banque, et ses représentants nous ont dit qu'il s'agissait là d'une partie de leur portefeuille à laquelle ils avaient accordé une attention spéciale, et que les vérificateurs des avoirs des actionnaires s'en étaient servi de façon assez détaillée au cours de la vérification de la banque qui a eu lieu en octobre et en novembre. Je pense que la vérification a été signée en décembre. En outre, les vérificateurs sont finalement convenus du genre de dispositions, de mesures et d'évaluations que la banque avaient prises; enfin, les vérificateurs ont certifié les registres en se fondant sur leur examen.

Je suis retourné voir les autorités américaines afin d'obtenir confirmation de certaines choses.

**Le sénateur Kirby:** Pouvez-vous nous dire à quelle date vous êtes retourné voir les autorités américaines?

**M. Kennett:** C'était à peine quelques jours plus tard.

**Le sénateur Kirby:** Mais toujours en février.

**M. Kennett:** Je le pense. De toute façon, nous vérifierons la date. J'ai obtenu confirmation de certaines choses. Entre autres, le *Federal Reserve Board* m'informait des résultats d'une inspection de l'agence qui avait pris fin en septembre 1984. Ainsi, l'examen effectué par la banque et les vérificateurs a eu lieu après l'inspection. Les préoccupations exprimées par le *Federal Reserve Board* dataient donc de quatre ou cinq

[*Text*]

months old. They obviously had not been so upset about this that they had got to us quickly.

I also had confirmed—and this is to try to demonstrate to you the complexities of some of these issues—that by and large the approach of the U.S. authorities, in some of these circumstances, is broad brush. If you are running a banking system with 14,000, almost 15,000 banks, you look for shortcuts. That is not surprising, and I am in no sense being critical of them for that. But their inclination was to look at the California energy servicing loans and to conclude that that sector was in real trouble, that there were real pressures in that sector. It was not recovering particularly well, and therefore there should be write-offs across the board in relation to that kind of loan.

Having said that, they were also prepared, in individual circumstances—depending on the condition of the bank—to allow banks to take those write-offs over potentially extended periods of time. So their approach could generally have been characterized that way.

We took all of that into account. We had conversations with the bank about the situation; and in the meantime we had arranged for a meeting. We had been meeting quite regularly with this bank, and we had arranged for another meeting. Prior to the phone call we had arranged for another meeting for March 14. That had been arranged so that the bank could come, sit down, review their most recent quarterly statements, and review with us their projections, their ongoing corporate planning. We were looking forward to that, and this matter was added to the agenda for discussion at that meeting.

We discussed that question with the U.S. authorities, and once again that timing was perfectly satisfactory to them; and we said that following the discussions with the bank we would be back to them for further discussions if we felt that would be useful to either party.

**Senator Kirby:** Prior to the meeting on March 14, how worried were you about the situation at CCB?

**Mr. Kennett:** We were worried, but we certainly did not feel we had a crisis on our hands. We clearly did not feel that there was a crisis situation.

**Senator Kirby:** Had you briefed the minister on it prior to March 14, on an ongoing basis?

**Mr. Kennett:** As I recall, I was meeting with the minister during that period about once a week, and I was trying to review with her the ongoing events. Those were informal meetings to try to keep the minister informed about the activities of the office.

**Senator Kirby:** What happened on the 14th?

**Mr. Kennett:** That is Mr. Macpherson's story.

**Senator Kirby:** Were you given any information from them on the 14th? What transpired?

[*Traduction*]

mois. De toute évidence, ses représentants n'étaient pas bouleversés au point de nous en informer rapidement.

J'ai également obtenu confirmation—et j'essaie ici de vous démontrer les complexités de certaines de ces questions—que, de façon générale, la manière dont les autorités américaines voient les choses est, dans certains de ces cas, très générale. Si l'on exploite un système bancaire qui compte 14 000, voire près de 15 000 succursales, on cherche à prendre des raccourcis. Cela n'est pas étonnant, et je ne veux aucunement les critiquer pour cela. Mais elles étaient portées à examiner les prêts au titre des services énergétiques de la Californie et à conclure que ce secteur se trouvait dans de graves difficultés, qu'il faisait face à des pressions réelles. Il ne se rétablissait pas très bien, de sorte qu'une radiation directe des créances irrécouvrables s'imposait dans ce genre de prêt.

Cela dit, elles étaient également disposées, dans des cas précis—selon la situation des banques—à permettre aux banques de procéder à ces radiations sur des périodes prolongées. On pourrait donc expliquer ainsi leur façon de voir les choses.

Nous avons pris tout cela en ligne de compte. Nous avions eu des conversations avec les représentants de la banque au sujet de la situation; et dans l'intervalle, nous avions organisé une réunion. Nous nous étions réunis assez régulièrement avec cette banque, et nous avions organisé une autre rencontre. Avant l'appel téléphonique, nous avions fixé une rencontre pour le 14 mars, de sorte que les représentants de la banque pourraient venir examiner avec nous leurs états trimestriels les plus récents, de même que leurs prévisions et leurs projets d'entreprise. Nous avions hâte de discuter de cette question, qui a été ajoutée à l'ordre du jour de cette réunion.

Nous en avons discuté avec les autorités américaines et, encore là, elles étaient tout à fait d'accord avec cette date; nous avons dit qu'une fois terminées les discussions avec les représentants de la banque, nous rencontrerions ceux-ci de nouveau pour en engager toute autre discussion que nous jugerions utile à l'une ou l'autre partie.

**Le sénateur Kirby:** Avant la réunion du 14 mars, la situation de la BCC vous inquiétait-elle vraiment?

**M. Kennett:** Nous étions inquiets, mais nous étions loin de nous douter qu'une crise allait éclater.

**Le sénateur Kirby:** Avant le 14 mars, recontriez-vous le ministre périodiquement pour le renseigner?

**M. Kennett:** Autant que je m'en souvienne, j'ai rencontré le ministre environ une fois par semaine pendant cette période pour faire le point sur la situation. Il s'agissait de réunions officieuses destinées à le tenir au courant des activités du Bureau.

**Le sénateur Kirby:** Qu'est-il arrivé le 14?

**M. Kennett:** M. Macpherson vous le dira.

**Le sénateur Kirby:** Vous a-t-on donné des renseignements le 14? Que s'est-il passé?

[*Text*]

**Mr. Kennett:** That is what I will ask Mr. Macpherson to tell you. I thought the story was so well known. Mr. Macpherson is my colleague to my right.

**Senator McElman:** Mr. Chairman, Mr. Kennett seems to be vague on dates on occasion. It appears that Mr. Macpherson has a chronology of events. Would it be possible to have that tabled for the information of the committee, since dates are tremendously important in this whole picture?

**The Chairman:** I think it would be preferable to ask him to check any documents he has there. I do not think the committee can require the witness to table any of his notes.

**Senator McElman:** I am not saying that we require anything. I am merely making the suggestion that if he has a chronological list, it would be useful to the committee.

**The Chairman:** If he has such a document in a form that is suitable for tabling, we would be glad to receive it if he wants to table it.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we would be prepared to look at this document and to sanitize it if it needs sanitizing. It was not prepared for tabling in this committee. However, we are prepared to table this kind of information, yes. We will do that.

**Mr. Macpherson:** Mr. Chairman, on March 14, as Mr. Kennett mentioned, we were planning to meet with the senior officers of the bank. Our expectation was that they would be coming to us to review the results of their first quarter of operations, which was to the period ending January 31, 1985, and to present to us their business plan for the remainder of 1985 and into 1986. We were not prepared for the discussion that actually did transpire, which was a presentation by the chief executive officer of the bank to the effect that due largely, in his view, to a serious deterioration in the quality of his United States loan portfolio, which was, in his view, in danger of becoming largely non-performing—that is, a number of the loans that were productive at that time were, for reasons involving the condition of the energy servicing industry in southwestern United States, in serious danger of becoming non-performing—which together with ongoing problems in his activities in Alberta were presenting him with a situation where the bank would be unable to continue profitable operations, and indeed endangered the longer term solvency of the institution. That, in effect, was the principal topic of discussion on March 14.

**Senator Kirby:** What was the conclusion of that meeting?

**Mr. Macpherson:** The conclusion of that meeting was that the bank required assistance in one way or another; that it was facing virtually an impossible future over whatever time frame might be determined, but that it required a significant restructuring in order to remain viable. At the meeting, various alternatives were very quickly canvassed and it did appear that the bank would be forced to take a significant write-down in its loan portfolio, seriously impairing its capital if not eliminating it, and some recapitalization of the bank, in some way, was essential.

[*Traduction*]

**M. Kennett:** C'est ce que je demanderais à M. Macpherson de vous dire. Je croyais que les faits étaient clairement établis. M. Macpherson est mon collègue à ma droite.

**Le sénateur McElman:** Monsieur le président, M. Kennett semble parfois ne pas avoir la mémoire des dates. M. Macpherson connaît apparemment la succession des événements. Serait-il possible que ces renseignements soient remis au Comité à titre d'information, étant donné la très grande importance des dates dans cette affaire?

**Le président:** Je crois qu'il serait préférable de lui demander de vérifier les documents qu'il a en main. À mon avis, le Comité ne peut pas obliger le témoin à déposer ses notes.

**Le sénateur McElman:** Je ne l'oblige aucunement à la faire. Je propose simplement qu'il remette au Comité, qui lui en serait très reconnaissant, la liste chronologique des événements, s'il l'a en main.

**Le président:** Si M. Macpherson a en main un document qui puisse être déposé et qu'il consente à nous le remettre, nous serions heureux de l'accepter.

**M. Kennett:** Monsieur le président, nous serions disposés à étudier ce document et à l'épurer, au besoin. Il n'a pas été préparé à l'intention du Comité. Toutefois, nous sommes effectivement prêts à déposer ce genre de renseignements.

**M. D. M. Macpherson, Inspecteur général adjoint des banques, ministère des Finances:** Monsieur le président, le 14 mars dernier, comme M. Kennett l'a mentionné, nous avions prévu de rencontrer les administrateurs principaux de la banque. Nous nous attendions à discuter avec eux des résultats de leur premier trimestre d'exploitation, qui se terminait le 31 janvier 1985 et à recevoir leur plan de travail pour le reste de 1985 et le début de 1986. Nous étions loin de nous attendre à ce qui s'est passé. En effet, le président-directeur général de la banque nous a appris que la qualité de son portefeuille de prêts aux États-Unis s'était gravement détériorée, que celui-ci risquait de devenir non rentable, et que c'est principalement pour cette raison qu'un certain nombre des prêts qui étaient rentables à l'époque risquaient fort, pour des raisons liées à la situation de l'industrie de l'entretien dans le secteur énergétique dans le sud-ouest des États-Unis, de devenir non rentables et que, compte tenu des problèmes rencontrés en Alberta, la banque serait incapable de poursuivre des opérations rentables et risquait même de perdre sa solvabilité à long terme. Ce fut notre principal sujet de conversation le 14 mars.

**Le sénateur Kirby:** Qu'est-il ressorti de cette réunion?

**M. Macpherson:** Nous en sommes arrivés à la conclusion que la banque avait besoin d'une aide quelconque, que son avenir était pour ainsi dire bloqué, quel que soit le calendrier établi, et qu'il fallait procéder à une importante restructuration pour assurer sa viabilité. Au cours de cette réunion, diverses solutions de rechange ont été rapidement ébauchées et il est apparu que la banque serait obligée de réduire sensiblement son portefeuille de prêts, ce qui aurait pour effet de diminuer, voire d'éliminer son capital, et qu'un remaniement de son capital s'imposait d'une façon ou d'une autre.

[*Text*]

**Senator Kirby:** When, precisely, did you reach the conclusion that recapitalization was essential? Was that on the March 14?

**Mr. Macpherson:** On the basis of the information that the bank officials were presenting to us, the conclusion seemed to be obvious, then and there. It remained, however, to examine the information that we were being shown to try to come to a conclusion as to its validity.

**Senator Kirby:** How do you actually check the information to ascertain its validity?

**Mr. Macpherson:** The bank was, as I say, presenting to us a situation of a seriously weakened loan portfolio. March 14, as I recall, was a Thursday. At the first of the following week, Mr. Grant was dispatched to the bank's head office in Edmonton to begin a review of the loans that the bank had identified as being the ones that were causing this problem at the time.

**Senator Kirby:** So in this case you were actually going to review the loans yourself; you were not relying on the external auditors. Because up until this point, as I have understood it, you did not review the loans yourself?

**Mr. Macpherson:** That is correct, and in the course of his work Mr. Grant enlisted the aid of experienced credit officers from other banks to help him reach a conclusion on the quality of those loans.

**Senator Kirby:** This was started on Monday morning, which would have been about March 17 or March 18?

**Mr. Macpherson:** Yes, it was the Tuesday.

**Senator Kirby:** So there was a four-day gap between March 14, which was a Thursday and the Tuesday when you actually began your review, is that correct?

**Mr. Neville Grant, Director of Inspections Division, Inspector General of Banks:** That is correct.

**Senator Kirby:** Did anything transpire within this four-day period? I presume you briefed the minister, for instance, after your meeting on March 14?

**Mr. Macpherson:** That is right. The minister was briefed. As I recall, the bankers visited the Bank of Canada on the same day, on March 14—

**Senator Kirby:** The CCB bankers?

**Mr. Macpherson:** Yes, so the Bank of Canada was made aware of the situation, as was the Board of Directors of the Canada Deposit Insurance Corporation. So throughout that weekend there were discussions among officials, among the various groups concerned, including the minister and her staff.

**Senator Kirby:** Discussions centering on what?

**Mr. Macpherson:** Discussions on the situation that the bank had presented to us, and the range of options that were open to try to deal with it, on the assumption that the bank was telling us the truth.

**Senator Kirby:** The purpose of the future inspection was to verify that?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** A quelle date avez-vous conclu que ce remaniement était essentiel? Le 14 mars?

**M. Macpherson:** D'après les renseignements que les administrateurs de la banque nous ont fournis, la conclusion semblait évidente. Il nous restait toutefois à étudier ces renseignements pour en confirmer la validité.

**Le sénateur Kirby:** Comment faites-vous pour confirmer la validité de ces renseignements?

**M. Macpherson:** Comme je l'ai mentionné, la banque nous a présenté un portefeuille de prêts sérieusement affaibli. Si ma mémoire est bonne, le 14 mars était un mardi. Le premier jour de la semaine suivante, M. Grant s'est rendu au siège social de la banque à Edmonton pour commencer l'examen des prêts qui, selon la banque, étaient à l'origine du problème à l'époque.

**Le sénateur Kirby:** Dans le cas qui nous occupe, vous vous proposiez d'examiner vous-même les prêts. Vous ne vouliez pas faire appel à des vérificateurs de l'extérieur. Jusqu'à ce moment, si j'ai bien compris, vous n'examiniez pas les prêts vous-même?

**M. Macpherson:** C'est exact. Au cours de ses travaux, M. Grant a fait appel aux services d'agents de crédit expérimentés provenant d'autres banques, qui l'ont aidé à se prononcer sur la qualité des prêts.

**Le sénateur Kirby:** Le tout a commencé un lundi matin, c'est-à-dire le 17 ou le 18 mars?

**M. Macpherson:** Oui, le mardi 18.

**Le sénateur Kirby:** Il s'est donc écoulé quatre jours entre le jeudi 14 mars et le mardi suivant. Est-ce exact?

**M. Neville Grant, directeur de la Division des inspections, Bureau de l'Inspecteur général des banques:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Que s'est-il passé pendant cette période de quatre jours? Je suppose que vous avez rencontré le ministre, par exemple, après votre réunion du 14 mars?

**M. Macpherson:** C'est exact. Le ministre a été mis au courant de la situation. Autant que je me rappelle, les banquiers se sont rendus à la Banque du Canada le même jour, soit le 14 mars—

**Le sénateur Kirby:** Les banquiers de la BCC?

**M. Macpherson:** Oui, la Banque du Canada et le conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada ont été mis au courant de la situation. Pendant toute la fin de semaine, des discussions ont eu lieu entre des hauts fonctionnaires et entre les divers groupes concernés, y compris le ministre et son personnel.

**Le sénateur Kirby:** Sur quoi les discussions ont-elles porté?

**M. Macpherson:** Elles ont porté sur le tableau que la banque nous a brossé et sur les diverses solutions de rechange. Nous avons supposé que la banque nous a dit la vérité.

**Le sénateur Kirby:** Tel était le but de l'inspection?

[*Text*]

**Mr. Macpherson:** That is right.

**Senator Kirby:** What options were considered?

**Mr. Macpherson:** There was the option of seeking to amalgamate the bank with another, stronger institution; there was the option of seeking to find additional capital, additional investors to recapitalize the bank; there was the option of closing it.

**Senator Kirby:** Were any of these options eliminated during this four-day period?

**Mr. Macpherson:** The option of amalgamation, in the normal sense of the word, was largely eliminated on the basis, again, of the information that the bank was providing to us—and we saw no reason to doubt that; we questioned why they would come to us with a disaster scenario unless it was true—that the bank would be insolvent and hence a merger of two institutions, one of which had a negative net worth, was not a starter.

**Senator Kirby:** It was not a starter from whose point of view?

**Mr. Macpherson:** You would not find a major partner who would enter into an arrangement with another institution that had a negative net worth, so some agency, someone would need to fill that gap.

**Senator Kirby:** Were any attempts made to find such a partner, or was this just a decision taken in Ottawa?

**Mr. Macpherson:** No, an attempt was made to interest other institutions in such an arrangement, but it was quickly concluded that, while another institution might have been prepared to make some sort of an arrangement, the effect really would have been a liquidation in another form.

**Senator Kirby:** But why was that option rejected at the time?

**Mr. Macpherson:** I think the over-riding concern was to do our best to keep that bank as an on-going institution serving western Canada. It had been created in that environment and that was a very high objective, to keep it going.

**Senator Kirby:** Are you suggesting that its amalgamation or merger with some other national institution would have weakened its ability to serve western Canada?

**Mr. Macpherson:** It would have disappeared, if it had been amalgamated—

**Senator Kirby:** You mean as a separate institution?

**Mr. Macpherson:** Yes, as a stand-alone institution.

**Senator Kirby:** You are saying that the view was that it was important that it remain as a stand-alone institution?

**Mr. Macpherson:** That is right, together with the fact that, as I say, a merger really would have been a liquidation by another name.

**Mr. Kennett:** Perhaps I should stress that there was no evidence that there were takers—that there were people who were

[*Traduction*]

**M. Macpherson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Quelles étaient les solutions envisagées?

**M. Macpherson:** Nous avons songé à fusionner la banque avec une autre institution plus forte, à trouver d'autres capitaux et d'autres investisseurs pour remanier le capital de la banque et à la liquider.

**Le sénateur Kirby:** A-t-on éliminé l'une ou l'autre de ces solutions pendant cette période de quatre jours?

**M. MacPherson:** Nous avons éliminé l'option de la fusion, dans le sens normal du terme. D'après les renseignements que nous avions en main—et nous n'avions aucune raison de douter de leur véracité; nous nous sommes demandés pourquoi la banque nous aurait brossé un tableau aussi sombre si cela n'avait pas été vrai—la banque n'était plus solvable et, par conséquent, une fusion de deux institutions dont l'une aurait une valeur nette négative n'était pas très indiquée.

**Le sénateur Kirby:** De l'avis de qui?

**M. MacPherson:** Vous ne réussiriez pas à trouver un seul partenaire important qui accepterait de fusionner avec une autre institution dont la valeur nette serait négative. Il faudrait qu'un organisme ou quelqu'un d'autre se charge d'effacer ce moins.

**Le sénateur Kirby:** A-t-on essayé de trouver un partenaire, ou cette décision a-t-elle été prise à Ottawa?

**M. MacPherson:** Nous n'avons pas sollicité la participation d'autres institutions, mais nous avons rapidement conclu qu'une éventuelle fusion avec une autre banque se serait, en réalité, soldée par une liquidation.

**Le sénateur Kirby:** Mais pourquoi a-t-on rejeté cette solution à ce moment?

**M. MacPherson:** Nous nous sommes surtout efforcés d'assurer la survie de cette banque en tant qu'institution au service de l'Ouest du Canada. Elle avait été créée dans ce but et il était très important, à nos yeux, qu'elle survive.

**Le sénateur Kirby:** Êtes-vous en train de dire qu'une fusion avec une autre institution nationale aurait nui à sa capacité de servir l'Ouest du Canada?

**M. MacPherson:** Elle serait disparue s'il y avait eu une fusion.

**Le sénateur Kirby:** Vous voulez dire en tant qu'institution distincte?

**M. Macpherson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Donc de l'avis des personnes présentes, il était important que la banque demeure autonome?

**M. Macpherson:** Oui. De plus, comme je l'ai dit, une fusion aurait, en réalité, été une liquidation déguisée.

**M. Kennett:** Je devrais peut-être ajouter qu'aucune banque ne semblait intéressée à fusionner avec la BCC à ce moment.

[*Text*]

interested in a normal amalgamation with this institution at that time.

**Senator Kirby:** I suppose the question is that there might have been takers under an arrangement in which some small amount of public money was used to assist in the merger?

**Mr. Kennett:** It is conceivable that there were all kinds of possibilities of that character. However, one of our problems was timing.

**Senator Kirby:** Why was timing so critical?

**Mr. Kennett:** Timing was critical because we had a problem. In trying to sort out that problem, the number of people who, one way or another, were informed about the problem was increasing. We borrowed people from the Royal Bank to have a look, with Mr. Grant, at certain of the loans and we were afraid that we were going to have a problem on our hands without a solution, and that you do not want in your banking system if you can possibly prevent it. We were very anxious that we should have a solution. It is very difficult in this kind of circumstance to find a solution where the solvency of the institution is seriously in question. It is hard to market a bank in those circumstances without generating the very concerns and causing the very runs that you are trying to avoid.

**Senator Kirby:** You keep stressing the importance of timing, and yet four days elapsed between March 14 when you met with the officials of the bank and the time when you said Mr. Grant began his inspection. If it was so urgent, why did four days go by?

**Mr. Kennett:** I was not there, but my impression was that there was a lot of activity in those four days.

**Mr. Macpherson:** Indeed there was, Mr. Chairman. The work that Mr. Grant began early in the following week was only part of the activity that was going on surrounding this situation. There was a great deal of activity among the officials, among the agencies involved and the minister, to try to quantify the situation that we were looking at and to work our way through these alternatives. However, as Mr. Kennett says, the marketplace is very perceptive; they seem to have their antennas very finely tuned, and we were concerned about the rumour-mill beginning to circulate in the marketplace, precipitating a serious liquidity crisis for the bank which would make it necessary to act, perhaps, more hastily than one would like. The strategy was to attempt to come forward with an announcement of a problem and a solution.

**Mr. Kennett:** I should like to add a couple of things. First of all, the process of amalgamation of banks in the Bank Act is designed in a way to ensure that it is an orderly process, but the very orderliness of it does not lend itself to crisis situations.

**Senator Kirby:** Was the option considered, for example, of having a national institution take over the bank and continue to operate it regionally with, presumably, some guarantees from the government for some period of time to get you through the transition problems?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Je suppose qu'une fusion aurait pu en intéresser certains si des deniers publics avaient été alloués pour faciliter le processus?

**M. Kennett:** Il y avait de multiples possibilités de cette nature. Toutefois, il fallait tenir compte du facteurs temps.

**Le sénateur Kirby:** Pourquoi était-ce un facteur si important?

**M. Kennett:** Parce que nous avions un problème. A mesure que le temps passait, le nombre de personnes mises au fait de la situation d'une façon ou d'une autre augmentait. Nous avons demandé à des gens de la Banque Royale d'examiner certains prêts avec M. Grant et nous craignions d'être aux prises avec un problème insoluble; nous voulons à tout prix éviter ce genre de situation dans notre système bancaire. Nous étions très pressés de trouver une solution, et il est très difficile de le faire lorsque la solvabilité de l'institution en cause est sérieusement mise en doute. Il est difficile de vendre une banque dans ces circonstances sans engendrer les craintes et donner lieu aux fuites de capitaux que l'on tente d'éviter.

**Le sénateur Kirby:** Vous ne cessez de souligner l'importance du facteur temps, mais quatre jours se sont écoulés entre le 14 mars, date à laquelle vous avez rencontré les administrateurs principaux de la banque et le jour où vous avez déclaré que M. Grant a commencé son inspection. Si la situation était si urgente, pourquoi s'est-il écoulé quatre jours?

**M. Kennett:** Je n'étais pas présent, mais je crois qu'il y a eu beaucoup d'activité pendant ces quatre jours.

**M. MacPherson:** En effet, Monsieur le président. Le travail que M. Grant a accompli pendant la semaine qui a suivi ne représente qu'une partie des efforts déployés pour sauver la banque. Il y a eu beaucoup de discussions entre les hauts fonctionnaires, les organismes concernés et le Ministre pour tenter d'évaluer la situation et les différentes solutions proposées. Toutefois, comme l'a dit M. Kennett, le marché est très perspicace. Les banquiers semblent avoir de très bonnes antennes, et nous avions peur que le bruit qui commençait à courir sur le marché ne hâte une sérieuse crise de liquidités, ce qui nous aurait obligé à agir peut-être encore plus rapidement que nous ne l'aurions souhaité. Notre stratégie consistait à annoncer simultanément le problème et la solution retenue.

**M. Kennett:** J'aimerais ajouter une ou deux choses. Premièrement, tout processus de fusion de deux banques est régi par la Loi sur les banques et doit se dérouler de façon méthodique. Étant donné cette disposition de la loi, il ne peut y avoir fusion dans une situation de crise.

**Le sénateur Kirby:** A-t-on songé, par exemple, à demander à une institution nationale de prendre la succession des affaires de la banque et de poursuivre son exploitation dans l'Ouest, et à lui offrir certaines garanties gouvernementales pendant la période nécessaire pour régler les problèmes de transition.

[*Text*]

**Mr. Kennett:** That certainly was a possibility.

**Senator Kirby:** My question is: Was that option considered?

**Mr. Macpherson:** Not precisely in that form, if I understand you. I think you are suggesting that a major institution might have been encouraged to fund the bank, perhaps even to manage it for a while with some sort of guarantees, I suppose.

**Mr. Kennett:** Are you suggesting an open-ended indemnity?

**Senator Kirby:** To buy a bit of time.

**Mr. Macpherson:** I do not think that would have succeeded in that it would have been quite obvious in the marketplace. One can speculate that that would have caused a flight of depositors, and bearing in mind that this bank was funding itself in the wholesale short-term money markets, in very short order there might well have been very few depositors in that bank, one of them being this major institution, and these institutions would not have unlimited resources to do that.

**Mr. Kennett:** Any such arrangement would probably have needed legislation as well.

**Senator Kirby:** In the course of discussing these options over that four-day period, were ministers involved in reaching the conclusion that the option of a merger or agency arrangement or some kind of amalgamation was not on and that liquidation was not on which left you with your middle option?

**Mr. Macpherson:** Yes, indeed.

**Senator Kirby:** Just your minister or were there broader discussions within the government?

**Mr. Macpherson:** Over the first weekend, yes. To my knowledge it was our ministers.

**Senator Kirby:** You are using the plural and not the singular, is that correct?

**Mr. Macpherson:** Both the Minister of State and the Minister of Finance—

**Senator Kirby:** Were involved in those discussions?

**Mr. Macpherson:** Yes.

**Senator Kirby:** The conclusion was that you would send Mr. Grant out to verify the data which presumably he did by the end of that week sometime; is that correct?

**Mr. Macpherson:** By the end of the day on March 24 the verification work had been completed to the extent that it could be within the time available.

**Senator Kirby:** Then what did you do? What happened once it had been verified?

**Mr. Macpherson:** The decision was taken and the arrangements were made with the support group that the support arrangement that was announced on March 25 would go forward.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, may I intervene? I think the verification process is important. As Mr. Macpherson said, Mr. Grant was sent out on the Monday and started to operate

[*Traduction*]

**M. Kennett:** C'était certainement une possibilité.

**Le sénateur Kirby:** Je vous demande si cette option a été envisagée?

**M. MacPherson:** Pas précisément sous cette forme, si je vous comprends bien. Vous demandez si une grande banque aurait pu être amenée à financer la banque, et peut-être même à la gérer pendant un certain temps, si on lui avait fourni certaines garanties.

**M. Kennett:** Suggérez-vous une indemnité sans limite de durée?

**Le sénateur Kirby:** Vous auriez pu gagner un peu de temps.

**M. MacPherson:** Je ne crois pas que nous aurions obtenu des résultats concluants parce que le marché n'aurait pas été dupe. Il est permis de croire qu'il y aurait eu une fuite de capitaux. Comme cette banque trouvait ses capitaux sur les marchés monétaires de gros à court terme, elle se serait rapidement retrouvée avec quelques déposants seulement, dont l'un aurait été cette grande institution. Les banques n'ont pas de ressources illimitées à consacrer à de telles fins.

**M. Kennett:** Il aurait sans doute fallu qu'un tel arrangement soit adopté sous forme de loi.

**Le sénateur Kirby:** au cours des discussions qui se sont déroulées pendant ces quatre jours, les ministres ont-ils conclu qu'il fallait écarter les options d'une fusion quelconque et d'une liquidation, et qu'il ne restait que l'option intermédiaire?

**M. Macpherson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Seulement votre ministre ou y a-t-il eu des discussions plus générales avec d'autres membres du gouvernement?

**M. Macpherson:** Pendant la première fin de semaine, oui. À ma connaissance, nos ministres y participaient.

**Le sénateur Kirby:** Vous parlez au pluriel et non au singulier. Est-ce correct?

**M. Macpherson:** La ministre d'État et le ministre des Finances. . .

**Le sénateur Kirby:** Ont participé aux discussions?

**M. Macpherson:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** Il a été décidé d'envoyer M. Grant vérifier les livres de la banque, tâche qu'il a terminé à la fin de la semaine. Est-ce exact?

**M. Macpherson:** Le soir du 24 mars, les travaux de vérification étaient terminés, dans la mesure où cela était possible compte tenu des délais accordés.

**Le sénateur Kirby:** Qu'avez-vous fait? Que s'est-il passée un fois la vérification terminée?

**M. Macpherson:** Nous avons fait des arrangements avec le groupe chargé de l'opération de sauvetage pour donner suite à la décision annoncée le 25 mars.

**M. Kennett:** Monsieur le président, puis-je quelque chose? Je crois que le processus de vérification est très important. Comme M. Macpherson l'a dit, M. Grant est parti le lundi

[*Text*]

on the Tuesday. Credit officers were borrowed from the Royal Bank to help us in the evaluation of some of these loans in order to ensure that the position being taken by the bank was a reasonable one and was supported, and the implication of that was that we did not have the expertise. We implied that in several ways already. Then by the following Friday ministerial decisions had been taken about the broad way to proceed and we began to meet with bankers to confirm their views about the seriousness of the situation and to see what they might be prepared to do to help in the circumstances. At the meeting on the Friday the bankers did suggest that a further look at the portfolio would be useful.

**Senator Kirby:** This is the 22nd, I believe?

**Mr. Kennett:** That is right. It was agreed, and I must say memories have differed in this area, and that is why I am taking this opportunity to put on the record our recollection of the events, that the bankers felt that some further information should be obtained about the quality of the portfolio and we agreed that that would occur. Some of these discussions were confused and it was an anxious time. I can understand how peoples' recollection might be shaded somewhat in their differences, but we agreed, and the bank itself agreed, that there should be a further review of its portfolio. I so notified, or one of us so notified Mr. Grant, who was still in Edmonton, and the credit officers of the bank were available in the bank on the Saturday morning to receive more bankers borrowed from the banks who had been collected to consider the seriousness of the situation. In fact, no one turned up.

**Senator Kirby:** I beg your pardon?

**Mr. Kennett:** I said no one turned up.

**Senator Olson:** You invited other inspectors to come and no one came? Is that what you are saying?

**Mr. Kennett:** That is right.

**Senator Olson:** Who did not turn up, someone you invited to help you or the bank officers?

**Mr. Kennett:** Let me go through it again. On Friday we met with the bankers. The bankers felt that it would be useful to have a closer look at the portfolio. The representatives of the government and the Canadian Commercial Bank agreed that that should happen. As a result, Mr. Grant who was in Edmonton, was notified to expect representatives from the participating banks to be in the bank Saturday morning to begin this additional review, and nobody turned up. None of the credit people from the participating banks turned up. What had happened, I presume, was that in the course of that long difficult day—

**Senator Kirby:** The Friday?

**Mr. Kennett:** The Friday, the bankers simply had not been able to find the time. It was a very busy and exhausting day and they had not been able to find the time to set this process in motion so that that procedure somehow or other—do not ask me how because I do not know how—fell between two stools. The Canadian Commercial Bank with its credit officers

[*Traduction*]

pour commencer son travail le mardi. La Banque Royale a détaché des agents de crédit pour nous aider à évaluer certains des prêts et vérifier si la position de la banque était raisonnable et justifiée. Nous n'avions pas les compétences voulues pour faire ce travail et nous l'avions déjà laissé entendre de plusieurs façons. Le vendredi suivant, le ministère avait pris des décisions quant à la façon générale de procéder et nous avons commencé à rencontrer des banquiers pour confirmer la gravité de la situation et voir ce qu'ils étaient prêts à faire dans les circonstances. A la réunion du vendredi, les banquiers ont laissé entendre qu'il serait utile de réexaminer le portefeuille.

**Le sénateur Kirby:** C'était le 22, je crois?

**M. Kennett:** C'est exact. Nous avons donc convenu de le faire. Je dois ajouter que les opinions divergent à ce sujet et c'est pourquoi je profite de l'occasion pour vous décrire comment les choses, d'après nous, çe sont passées. Les banquiers estimaient qu'il fallait obtenir d'autres renseignements au sujet du portefeuille. Nous avons convenu de le faire. Les discussions étaient plutôt confuses à certains moments et l'inquiétude était grande. Je comprends que les gens interprètent les faits différemment mais nous avons convenu, et la banque elle-même a convenu, qu'il fallait effectuer un examen plus approfondi du portefeuille, ce dont M. Grant, qui était toujours à Edmonton, a été informé, par moi ou quelqu'un d'autre. Les agents de crédit se trouvaient à la banque le samedi matin pour accueillir les banquiers qui avaient également été chargés d'étudier la gravité de la situation. En fait, personne n'est venu.

**Le sénateur Kirby:** Pardon?

**M. Kennett:** Je dis que personne n'est venu.

**Le sénateur Olson:** Vous avez invité d'autres vérificateurs et personne n'est venu? C'est ce que vous dites?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Olson:** Qui n'est pas venu, celui que vous avez invité pour vous prêter main-forte ou les représentants des banques?

**M. Kennett:** Je recommence. Vendredi, nous avons rencontré les banquiers. Ils estimaient qu'il serait utile de procéder à un examen plus approfondi du portefeuille. Les représentants du gouvernement et de la Banque Commerciale du Canada ont abondé dans le même sens. Par conséquent, on a informé M. Grant, qui se trouvait à Edmonton, que des représentants des banques participantes se rendraient à l'institution samedi matin pour entreprendre ce nouvel examen. Personne n'est venu. Aucun agent de crédit des banques participantes ne s'est présenté. Je présume que, au cours de cette journée longue et difficile. . .

**Le sénateur Kirby:** Le vendredi?

**M. Kennett:** Le vendredi, les banquiers ont été trop occupés. La journée a été chargée et exténuante et ils n'ont pas eu le temps de faire les arrangements nécessaires de sorte que—et ne me demandez pas de vous l'expliquer parce que je ne sais pas comment cela s'est produit—tout est tombé à l'eau. Les agents de crédit de la Banque Commerciale du Canada et M.

[*Text*]

and Mr. Grant were waiting in Edmonton for the arrival of these people on Saturday morning and they did not turn up. This was later raised with the banks and the process was put in motion on Sunday so that a team from the banks did go in on Sunday both in Edmonton and in San Francisco as well as Los Angeles and Santa Barbara, and did, under the general supervision of Mr. Grant, carry out a further appraisal of the portfolio and the information was phoned in from Mr. Grant late on Sunday—the results of that rather hasty additional review.

**Senator Godfrey:** How many went in?

**Mr. Kennett:** I would like to ask Mr. Grant to discuss this issue because he was on the spot and he received the information from the bankers.

**Mr. Grant:** There were seven officers in Edmonton on Sunday. I believe there were also two in the Los Angeles agency and two in the Westlands Bank in Santa Ana. In Edmonton, I thought it best that we look at the largest loans first, since we had approximately one day in which to cover the portfolio.

We started by reviewing all the loans over $4 million in Edmonton. In Los Angeles and Santa Ana, they were also told to begin to look at the largest loans so that we could have the best coverage in terms of total asset value. I believe we looked at about $600 million in loans in both places on that day. It may have been a little more, say, $750 million. I believe we looked at about $550 million in Edmonton and perhaps $U.S. 200 million in Los Angeles and Santa Ana.

The bankers advised me that, based on the loans which they had reviewed, additional provisions would have been necessary.

**Senator Olson:** What does that mean?

**Mr. Grant:** This means that the bank had not made the required provisions, according to the bankers, for the expected losses on those loans.

**Mr. Kennett:** That, of course, is a judgment call, but we had the best help we could get in the circumstances.

**Senator Olson:** May I ask you which banks sent in the seven officers to Edmonton?

**Mr. Grant:** The Royal Bank; the Bank of Montreal; the Canadian Imperial Bank of Commerce; the Bank of Nova Scotia; and I think there was someone from the Toronto-Dominion Bank also.

**Senator Kirby:** Mr. Kennett, you said that by the time Sunday morning came around you had concluded that the problem had been solved within a day. How and when was the decision made that Monday morning was the pivotal time?

**Mr. Kennett:** I think the decision that we had to have a solution by Monday was really pretty easily reached by all of the government participants prior to the weekend. There were rumours in the marketplace by the Thursday and Friday, although, I think, they were not well focused yet. However, there were rumours that things were going on and concern was

[*Traduction*]

Grant attendaient ces gens à Edmonton le samedi matin, et personne ne s'est présenté. On a communiqué de nouveau avec les banques et fait les arrangements nécessaires de sorte qu'une équipe est arrivée, le dimanche, à Edmontonm, à San Francisco, à Los Angeles et à Santa Barbara. L'équipe a effectué une nouvelle évaluation du portefeuille, sous la direction de M. Grant. Celui-ci nous a communiqué les renseignements, c'est-à-dire les résultats de cet examen plutôt rapide dans la soirée du dimanche.

**Le sénateur Godfrey:** Combien étaient-ils?

**M. Kennett:** Je demanderais à monsieur Grant de répondre à cette question parce qu'il se trouvait sur place et que c'est lui qui a reçu les renseignements des banquiers.

**M. Grant:** Il y avait sept agents à Edmonton le dimanche. Je crois qu'il y en avait également deux à Los Angeles et deux à la Westlands Bank, à Santa Ana. À Edmonton, j'ai cru qu'il valait mieux commencer par examiner les prêts les plus importants, puisque nous avions une journée environ pour vérifier le portefeuille.

Nous avons commencé par examiner tous les prêts de plus de 4 millions de dollars, à Edmonton. À Los Angeles et à Santa Ana, les agents ont également été chargés d'examiner d'abord les prêts les plus importants pour avoir une bonne idée de la valeur totale de l'actif. Je crois que nous avons examiné des prêts totalisant environ 600 millions de dollars aux deux endroits ce jour-là. On pourrait même dire 750 millions. Nous avons examiné des prêts d'une valeur de 550 millions environ, à Edmonton et de 200 millions U.S., à Los Angeles et Santa Ana.

Des banquiers m'ont informé que des provisions supplémentaires auraient dû être constituées d'après les relevés de prêts qu'ils avaient examinés.

**Le sénateur Olson:** Qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Grant:** Cela veut dire que la banque n'a pas constitué les provisions nécessaires, d'après les banquiers, pour couvrir les pertes prévues sur ces prêts.

**M. Kennett:** Ce n'est, évidemment, qu'une opinion, mais nous avons obtenu l'aide des meilleurs spécialistes possibles, compte tenu des circonstances.

**Le sénateur Olson:** Puis-je vous demander quelles sont les banques qui ont envoyé les sept agents à Edmonton?

**M. Grant:** La Banque Royale, la Banque de Montréal, la Banque de Commerce Canadienne Impériale, la Banque de Nouvelle-Écosse, et je crois qu'il y avait un représentant de la Banque Toronto-Dominion.

**Le sénateur Kirby:** Monsieur Kennett, vous avez dit que, dimanche matin, vous aviez conclu que le problème avait été réglé en un seul jour. Comment et quand avez-vous décidé qu'il vous fallait une solution pour le lundi matin?

**M. Kennett:** Tous les représentants du gouvernement avaient déjà décidé, avant le début de la fin de semaine, qu'il fallait avoir une solution dès le lundi suivant. Des rumeurs circulaient déjà jeudi et vendredi, mais, d'après moi, elles n'étaient pas fondées. Toutefois, on racontait que quelque chose se passait et on croyait de plus en plus que le système

[*Text*]

mounting that there was a problem in the system somewhere. We just simply could not afford to have the markets open on Monday—it was a fairly generally accepted view—without a solution.

As far as I know—and I guess they will have to speak for themselves—the bankers who were participating by Friday generally shared that view. Consequently, a great effort was made by everyone in the course of that weekend to obtain a solution that could be announced on Monday morning, and one was announced on Monday morning.

**Senator Kirby:** What happened in the period? Having read the Monday draft agreement, which was then put into legal language by April 29, I noticed it says, among other things, that a condition of the support group was that you provide a letter stating that, in your opinion, upon receipt by the CCB of this support package, it would be solvent. You provided that letter, as I understand it, on April 26.

**Mr. Kennett:** Yes, as part of the signing of the official documents.

**Senator Kirby:** How much inspection did you do between March 25 and April 26 in order to ensure that the bank would, in fact, be solvent?

**Mr. Kennett:** We had had the advice of the bankers who were in in the course of that weekend. We were arranging to put in special representatives in May and, on the basis of the collected information, the previously audited statements and the new information we obtained as a result of the whole exercise, we felt that the $255 million of new funds would be adequate.

**Senator Kirby:** Are you saying that, in effect, no additional information was gathered in the period between March 25 and April 26? You could just as easily have written a letter on March 26; is that correct?

**Mr. Kennett:** We were generally satisfied with the information we had as a result of these reviews. We had had experienced bankers in.

**Senator Kirby:** On the weekend, for one day?

**Mr. Kennett:** No, we had had them in on Wednesday and Thursday and for a couple of days prior to that. Then we had had the team in.

**Senator Kirby:** But there was no more thorough inspection, no more data-gathering and no more confirming of the value of the loan portfolio in that month; am I correct?

**Mr. Kennett:** There was data-gathering and there were further reviews with the bank, but, essentially, the deal was done. The deal was done on that weekend. The conditions were finally signed, but the deal was done and the determination completed on that weekend.

**Senator Kirby:** I have not seen the final agreement, but I have read the original Memorandum of Intent. Surely the condition precedent in that was that you sign a letter saying that, in your opinion, once the money was in, the bank would be solvent.

[*Traduction*]

était en difficulté. Nous ne pouvions tout simplement pas ouvrir la bourse le lundi—et en général tout le monde était d'accord—sans avoir trouvé de solution.

Autant que je sache—et je crois qu'ils devront parler en leur nom—les banquiers réunis dès le vendredi partageaient en général ce point de vue. Par conséquent, tous ont fait leur possible au cours de la fin de semaine pour trouver une solution qui pourrait être annoncée le lundi matin. Et c'est ce qui s'est produit.

**Le sénateur Kirby:** Qu'est-il arrivé entre-temps? J'ai lu l'entente provisoire annoncée le lundi et qui, dès le 29 avril, était formulée en termes juridiques. L'entente disait, entre autres, que le groupe vous avait demandé de rédiger une lettre dans laquelle vous déclariez que la solvabilité de la BCC serait assurée grâce à l'aide qu'elle recevrait. D'après ce que je crois comprendre, vous avez rédigé cette lettre le 26 avril.

**M. Kennett:** Oui, à l'occasion de la signature des documents officiels.

**Le sénateur Kirby:** Combien de vérifications avez-vous effectuées entre le 25 mars et le 26 avril pour vous assurer que la banque serait, en fait, solvable?

**M. Kennett:** Nous avons obtenu les conseils des banquiers qui se trouvaient sur place cette fin de semaine-là. Nous avions fait des arrangements pour y envoyer des représentants en mai. De plus, d'après les renseignements que nous avions recueillis, les états qui avaient déjà été vérifiés et les nouveaux renseignements que nous avons obtenus à la suite de cet exercice, nous estimions qu'un nouvel apport de 255 millions serait suffisant.

**Le sénateur Kirby:** Êtes-vous en train de nous dire que vous n'avez obtenu aucun renseignement supplémentaire entre le 25 mars et le 26 avril? Vous auriez pu tout aussi bien rédiger la lettre le 26 mars; est-ce exact?

**M. Kennett:** Nous étions satisfaits en général des renseignements que nous avions obtenus à la suite de cet examen. Nous avions eu recours aux services de banquiers expérimentés.

**Le sénateur Kirby:** Pendant une journée, la fin de semaine?

**M. Kennett:** Non, ils étaient là le mercredi, le jeudi et pendant quelques jours avant cela. Ensuite, nous avons fait venir l'équipe d'agents.

**Le sénateur Kirby:** Mais vous n'avez pas effectué d'autres vérifications approfondies. Vous n'avez pas recueilli d'autres renseignements ou reconfirmé la valeur du portefeuille de prêts au cours du mois; est-ce exact?

**M. Kennett:** Nous avons recueilli d'autres renseignements et procédé à d'autres vérifications avec la banque, mais l'entente avait déjà été conclue pendant la fin de semaine. Les conditions furent enfin ratifiées mais l'entente avait été conclue cette fin de semaine-là.

**Le sénateur Kirby:** Je n'ai pas vu l'entente définitive mais j'ai vu le protocole d'entente. On vous avait demandé, comme condition, de rédiger une lettre dans laquelle vous déclareriez que la solvabilité de la banque serait assurée une fois qu'elle disposerait des fonds.

[*Text*]

**Mr. Kennett:** That was the condition precedent to the Memorandum of Intent, the announcement that was made on the Monday. In other words, I had that weekend and those hearings to satisfy myself and to put that deal in place. By that time, we were committed to the deal; there is no doubt about that.

I also had, at that moment, with the information we had, sufficient satisfaction with the information we had in the circumstances to decide that the deal was viable.

**Senator Kirby:** Your letter is dated April 26. The fact of the matter is that it could easily have been dated March 26. At that point, there was no attempt to confirm the hasty audit that was done on the Sunday and there was no further checking.

**Mr. Kennett:** There was further discussion with the bank, but that is essentially correct; it could have been signed on March 26.

**Senator Kirby:** Did the members of the support package understand that or, in your view, did they believe that a more thorough check would be done?

**Mr. Kennett:** Oh, no, they understood that.

**Senator Kirby:** They understood that you would provide the letter; did they understand that you would provide the letter purely on the basis of information accumulated up until March 25, or did they think you were going to collect other information?

**Mr. Kennett:** They asked for my assurance on that weekend. They did not ask for it a month later. After that, it was just the legal work; it was the conclusion of agreements and the final negotiations of language with lawyers.

**Senator MacDonald (Halifax):** And assurances?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Kirby:** So, in effect, the $60 million from the support group was based on your assurance, and that was the assurance that you felt as of the night of March 24 or the morning of March 25?

**Mr. Kennett:** That is right. We had to have the solution, not the beginnings of a solution. We had to have firm agreements, which included my undertaking, when we opened for business on Monday morning.

**Senator Kirby:** Perhaps I have been going on a little longer than I anticipated.

**The Chairman:** There is no time limit, although you have had an hour.

I have three other senators on the list: Senators Flynn, Olson and Godfrey.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman. The questions raised by Senator Kirby and the answers obtained from Mr. Kennett and Mr. Macpherson have covered most of the territory. However, I would like to come back to a few points for clarification or additional information. You mentioned the experience until the bank provision in 1980. Before 1980 did

[*Traduction*]

**M. Kennett:** C'était la condition qui était liée à la déclaration d'intention, l'annonce qui avait été faite le lundi. Autrement dit, j'ai eu la fin de semaine pour tenir des réunions, me convaincre et conclure une entente. A ce moment-là, nous nous étions déjà engagés; il n'y a aucun doute là-dessus.

De plus, j'étais déjà convaincu à ce moment-là, avec les renseignements que nous avions recueillis compte tenu des circonstances, que l'entente était viable.

**Le sénateur Kirby:** Votre lettre est datée du 26 avril. Elle aurait aussi bien pu être datée du 26 mars. Aucune mesure n'a été prise à ce moment-là pour confirmer la vérification qui avait été effectuée en toute vitesse le dimanche et pour entreprendre des recherches plus poussées.

**M. Kennett:** Nous avons eu d'autres discussions avec la banque, mais c'est exact, l'entente aurait pu être signée le 26 mars.

**Le sénateur Kirby:** Les membres du groupe étaient-ils conscients de cela ou, à votre avis, croyaient-ils qu'une vérification plus poussée serait effectuée?

**M. Kennett:** Non. Ils en étaient très conscients.

**Le sénateur Kirby:** Ils étaient conscients du fait que vous fourniriez la lettre; mais savaient-ils que la lettre serait fondée uniquement sur des renseignements recueillis avant le 25 mars, ou croyaient-ils que vous alliez essayer d'en obtenir d'autres?

**M. Kennett:** Ils m'ont demandé de leur fournir des garanties cette fin de semaine-là. Ils ne l'ont pas fait un mois plus tard. Ensuite, il ne restait plus qu'à faire le travail juridique, conclure les ententes et entreprendre les négociations finales avec les avocats quant à leur libellé.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Et les garanties?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Kirby:** En fait, le groupe a accepté de vous fournir 60 millions de dollars en se fondant sur les garanties que vous aviez fournies, c'est-à-dire les garanties que vous étiez en mesure de donner dans la nuit du 24 mars ou dans la matinée du 25?

**M. Kennett:** C'est exact. Il nous fallait une solution, non pas des propositions. Il nous fallait des accords fermes, y compris mes garanties, pour pouvoir ouvrir nos portes le lundi matin.

**Le sénateur Kirby:** J'ai pris plus de temps que je ne prévoyais le faire.

**Le président:** Il n'y a aucune limite de temps mais vous avez quand même eu une heure pour poser des questions.

J'ai le nom de trois autres sénateurs sur la liste, les sénateurs Flynn, Olson et Godfrey.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président. Les interventions du sénateur Kirby et les réponses de MM. Kennett et Macpherson nous ont permis de faire le tour de presque toute la question. Toutefois, j'aimerais rediscuter de certains points afin d'obtenir des éclaircissements ou des renseignements supplémentaires. Vous avez parlé de l'expérience vécue jusqu'à

[*Text*]

you, in your capacity, encounter any circumstances not the same as but resembling the situation at CCB?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I guess the only experience that the office had in the recent period—and the experience occurred just before I came into the office of the Inspector General of Banks—was the experience with the Unity Bank. The Unity Bank got into some trouble.

**Senator Flynn:** What year was that?

**Mr. Kennett:** That was 1976 or into 1977. It was 1976.

**Senator Flynn:** And it was absorbed by—

**Mr. Kennett:** It was a situation where it was making doubtful loans. Some of its activities were dubious indeed. Some connections were discovered and announced by the media. The result was a mounting liquidity crisis for that bank. Another bank saw it as an opportunity to expand its business and to strengthen its capital, because the Unity Bank was apparently quite solvent. Therefore another bank, in that particular circumstance, stood up and took it over. It was merged into the Provincial Bank of Canada, which later was merged and became the National Bank.

**Senator Flynn:** That was before 1980. Since 1980 would you have had a situation—

**Mr. Kennett:** Since 1980 the circumstances that related to these two banks have been quite unique. Both of these banks were created by Parliament in 1975, by special act. I presume that at that time their broad plans and their entrepreneurs who supported the creation, and senior management, came before Parliament. So that occurred in 1975. In 1976 both of those banks opened their doors for business. It was through accident that they chose Alberta in which to open their doors. Alberta was clearly where the action was, where there was prosperity and infinite hope for the future. It was the place to be. For the first five or six years of those banks they grew and thrived in that environment. Sure, there were concerns. We were concerned right from the beginning about the question of loan concentration.

**Senator Flynn:** By "from the beginning" you mean 1976?

**Mr. Kennett:** Yes. From the day that those banks opened their doors we were concerned about loan concentration.

**Senator Flynn:** Loan concentration territorially.

**Mr. Kennett:** Yes, regionally and in real estate. In real estate particularly.

**Senator Flynn:** Real estate in the region?

**Mr. Kennett:** That is where the business was booming. That is where business could be most readily found for new banks competing with the majors to find new business. But while there were concerns—and we stated many concerns to the banks in the course of our review—the fact is that they

[*Traduction*]

l'adoption de la loi remaniant la législation bancaire en 1980. Avant cette époque, aviez-vous fait déjà fait face à des situations qui ressemblaient à celle dans laquelle se trouve la BCC?

**M. Kennett:** Monsieur le président, la seule expérience récente—et cela s'est produit juste avant mon arrivée au Bureau de l'Inspecteur général des banques—est celle de la Unity Bank, qui a connu certaines difficultés.

**Le sénateur Flynn:** En quelle année?

**M. Kennett:** C'était en 1976 ou en 1977. Oui, c'était en 1976.

**Le sénateur Flynn:** Et elle a été absorbée par . . .

**M. Kennett:** La banque faisait des prêts douteux. Certaines de ses activités étaient en fait très louches. Les médias ont découvert certaines choses et en ont parlé. A la suite de cela, les problèmes financiers de la banque se sont aggravés. Une autre banque a eu là l'occasion de prendre de l'expansion et de renforcer son capital, puisque la Unity Bank était apparemment très solvable. C'est ainsi que cette banque a décidé de racheter l'institution et qu'il y a eu un fusion avec la Banque provinciale du Canada, qui, après d'autres fusions, est devenue la Banque Nationale.

**Le sénateur Flynn:** C'était avant 1980. Depuis 1980, est-ce que la situation . . .

**M. Kennett:** La situation dans laquelle se trouvaient les deux banques depuis 1980 est très différente. Toutes deux ont été crées en vertu d'une loi spéciale adoptée par le Parlement en 1975. Je suppose qu'à ce moment-là les hommes d'affaires qui ont appuyé la création des deux banques et leur dirigeants ont soumis leurs plans d'ensemble au Parlement. Tout cela s'est passé en 1975. En 1976, les deux banques ont ouvert leurs portes. C'est par hasard qu'elles ont choisi de s'installer en Alberta. Cette province était très prospère et offrait apparemment d'innombrables possibilités d'avenir. C'était l'endroit tout indiqué pour faire des affaires. Au cours des cinq ou six premières années de leur existence, ces banques ont pris de l'essor dans ce milieu. Certes, il y avait quand même des problèmes. Nous avons été préoccupés dès le début par la question de la concentration des prêts.

**Le sénateur Flynn:** Par «dès le début» vous voulez dire en 1976?

**M. Kennett:** Oui. Nous avons éprouvé des inquiétudes au sujet de la concentration des prêts dès que les banques ont ouvert leurs portes.

**Le sénateur Flynn:** La concentration géographique des prêts?

**M. Kennett:** Oui, au niveau régional et dans l'immobilier. Dans ce secteur en particulier.

**Le sénateur Flynn:** Le secteur immobilier au niveau régional?

**M. Kennett:** C'est le secteur qui marchait le plus fort. C'est lui qui était le plus accessible aux nouvelles banques qui faisaient concurrence aux grandes institutions. Nous avions des réserves à faire—et nous en avons formulé de nombreuses aux banques au cours de l'examen—mais leur actif est demeuré

[*Text*]

remained through this period well capitalized. Their liquidity was generally adequate. Their growth was pretty rapid, but the marketplace seemed to accommodate that. They were profitable almost from the day they began. I guess that things looked reasonably good in that environment.

**Senator Flynn:** But you were worried.

**Mr. Kennett:** We were worried about concentration—geographical and—

**Senator Flynn:** Did you continue to be worried from 1976 until September 1984?

**Mr. Kennett:** These were matters that were discussed with the bank. We were not worried in any fundamental way, since the banks were profitable.

**Senator Flynn:** But not to the point of making a recommendation to the Minister of Finance.

**Mr. Kennett:** No. We were not in that position.

**Senator Flynn:** You never warned the minister of any problem between 1976 to 1984?

**Mr. Kennett:** No. I guess 1982 was the turning point.

**Senator Flynn:** In 1982, what was the signal?

**Mr. Kennett:** The recession in Canada began in the course of 1981, but it hit Alberta with a vengeance in 1982. These banks had made some effort to diversify. The Canadian Commercial Bank by that time, if I am correct, had branches from Vancouver, if not Victoria, to St. John's. They had developed a branch system. They were working to undertake diversification. But the fact is the prosperity, the boom, was in Alberta. That is where most of the business was put on. The Canadian Commercial Bank diversified southward into the United States.

**Senator Flynn:** When did that take place?

**Mr. Kennett:** They opened an agency in the United States in 1979 and they bought 40 per cent of the Westlands Bank in 1981.

**Senator Flynn:** You knew that at that time. Did that worry you?

**Mr. Kennett:** We were aware of that. The opening of the agency did not worry us. The purchase of the 40 per cent interest in the Westlands Bank was a carefully considered move, so far as we could tell, by the management of the board of the bank. The only part of that process that did concern us was that it was a 40 per cent position. Our view at that time—it was an opinion; it was not legislative—was that they should either have satisfied themselves with a 10 per cent investment, which is the normal investment limit in relation to banks operating in Canada, or they should have taken control.

**Senator Flynn:** Did you tell them not to do that?

[*Traduction*]

suffisant au cours de cette période. Leurs liquidités dans l'ensemble étaient bonnes. Leur croissance a été très rapide, mais le marché semblait s'y adapter. Elles ont été rentables presque dès le début. Je crois que la situation semblait assez bonne dans les circonstances.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous étiez inquiets.

**M. Kennett:** Nous étions inquiets au sujet de la concentration géographique et . . .

**Le sénateur Flynn:** La situation a-t-elle continué à vous préoccuper entre 1976 et septembre 1984?

**M. Kennett:** Ce sont des questions que nous avons abordées avec la banque. Nous n'étions pas vraiment inquiets puisque les banques étaient rentables.

**Le sénateur Flynn:** Mais pas au point de faire une recommandation au ministre des Finances.

**M. Kennett:** Non. Nous n'en n'étions pas là.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez jamais, entre 1976 et 1984, prévenu le ministre de l'existence d'un problème?

**M. Kennett:** Non, je suppose que l'année 1982 a été le point tournant.

**Le sénateur Flynn:** Comment le problème s'est-il manifesté en 1982?

**M. Kennett:** La récession a commencé au Canada au cours de 1981, mais elle a frappé l'Alberta de plein fouet en 1982. Les banques avaient tenté jusqu'à un certain point de diversifier leurs activités. Si je ne m'abuse, la Banque Commerciale du Canada avait à cette époque des succursales réparties de Vancouver, sinon de Victoria, à Saint-Jean (Terre-Neuve). Elles avaient mis sur pied un système de succursales et s'efforçaient de diversifier leurs activités. Le fait est que c'est l'Alberta qui connaissait alors une vague de prospérité. C'est là que s'exerçaient la plupart des activités. La Banque Commerciale du Canada s'est tournée vers les États-Unis pour diversifier ses activités.

**Le sénateur Flynn:** Quand cela s'est-il produit?

**M. Kennett:** En 1979, la banque a établi une agence aux États-Unis et, en 1981, elle a acheté 40 p. 100 de la Westlands Bank.

**Le sénateur Flynn:** Vous saviez à l'époque qu'elle avait pris des mesures en ce sens. Cela ne vous inquiétait-il pas?

**M. Kennett:** En effet, nous étions au courant. L'établissement de l'agence ne nous a pas causé d'inquiétude. Pour ce qui est de l'achat d'une participation de 40 p. 100 à la Westlands Bank, d'après ce que nous pouvions voir, il s'agissait d'une mesure que le conseil d'administration de la banque avait prise après mûre réflexion. La seule chose qui nous inquiétait, c'était que la participation s'élevait à 40 p. 100. Notre opinion à l'époque—il s'agissait bien d'une opinion, sans aucun fondement législatif—c'était que la banque aurait dû se contenter d'une participation de 10p. 100, soit la limite d'investissement normale pour les banques exerçant leur activité au Canada, ou encore s'assurer une participation majoritaire.

**Le sénateur Flynn:** Lui avez-vous dit de ne pas prendre une telle mesure?

[*Text*]

**Mr. Kennett:** It is really an extremely rare circumstance that I run the bank, that I tell them what they must or must not do. We try to avoid that.

**Senator Flynn:** Unless it is definitely contrary to the provisions of the act.

**Mr. Kennett:** That's right. This was not contrary to any provisions of the law, and this certainly did not, at that time, seem to be in any way threatening to the bank.

**Senator Flynn:** So your minister, whoever he was, was not involved during that period from 1976 to 1984—even after 1982 when the depression struck.

**Mr. Kennett:** In 1982-83 my recollection is that we were alerting the ministers that certain banks were having some trouble. Clearly their loan losses—

**Senator Flynn:** From 1982?

**Mr. Kennett:** From 1982 their loan losses began to mount and their profitability came under pressure. I believe that in 1982, in one or two of the quarters, the Northland Bank was in the red.

**Senator Flynn:** In 1982?

**Mr. Kennett:** Yes. That's my recollection.

**Senator Flynn:** Did you make any recommendation at that time to the minister, or did you take any action, any precise action?

**Mr. Kennett:** The minister was alerted. We stepped up our surveillance of the bank. I guess I cannot stress too much, Mr. Chairman, that all financial institutions in that period were having considerable trouble with their western portfolios.

**Senator Olson:** By "western" you mean western Canada?

**Mr. Kennett:** Yes, Alberta and British Columbia.

**Senator Flynn:** They were all having trouble with their operations but by the same token, of course, CCB and Northland were in a worse position than the others?

**Mr. Kennett:** They were more concentrated in that area. They were more concentrated than the major banks.

**Senator Flynn:** Did you recommend any specific action from 1982 to 1984 in September?

**Mr. Kennett:** The answer is no. The minister was alerted—

**Senator Flynn:** You just reported the situation?

**Mr. Kennett:** Yes, that is right.

**Senator Flynn:** You expressed your worries?

**Mr. Kennett:** We expressed our mounting concern and informed him that we were stepping up our surveillance but that we would be in contact with the bank.

[*Traduction*]

**M. Kennett:** Il arrive très très rarement que je dise aux banques comment s'occuper de leurs affaires. Nous essayons d'éviter de leur dire ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas faire.

**Le sénateur Flynn:** À moins qu'elles n'aillent manifestement à l'encontre des dispositions de la Loi.

**M. Kennett:** Effectivement. Cette mesure n'allait à l'encontre d'aucune disposition de la Loi, et elle ne semblait aucunement, à cette époque, poser un risque quelconque pour la banque.

**Le sénateur Flynn:** Ainsi, de 1976 à 1984—même après que la crise se fut déclarée en 1982—le ministre compétent n'était pas au courant de la situation.

**M. Kennett:** Si je me souvient bien, nous avons indiqué aux ministres en 1982-1983 que certaines banques éprouvaient des difficultés. De toute évidence, leurs pertes sur prêts . . .

**Le sénateur Flynn:** A partir de 1982?

**M. Kennett:** A partir de 1982, leurs pertes sur prêts ont commencé à augmenter, au point de menacer leur rentabilité. Je crois que, pour un ou deux des trimestres de 1982, la Norbanque a eu un résultat déficitaire.

**Le sénateur Flynn:** En 1982?

**M. Kennett:** Oui, pour autant que je me souvienne.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous alors fait une recommandation au ministre ou avez-vous pris certaines mesures précises?

**M. Kennett:** Le ministre a été averti. Nous avons soumis la banque à une surveillance plus rigoureuse. Je ne saurais trop insister sur le fait, Monsieur le président, que les portefeuilles de prêts dans l'Ouest causaient alors à toutes les institutions financières des difficultés considérables.

**Le sénateur Olson:** Par «l'Ouest» vous voulez dire l'Ouest du Canada?

**M. Kennett:** Oui, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Flynn:** Elles éprouvaient toutes des difficultés de fonctionnement, mais, bien entendu, la BCC et la Norbanque se trouvaient dans une situation encore plus difficile?

**M. Kennett:** En effet, leur activité était concentrée dans cette région, encore plus que celle des grandes banques.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous recommandé des mesures précises entre 1982 et septembre 1984?

**M. Kennett:** Non. Le Ministre a été averti . . .

**Le sénateur Flynn:** Vous lui avez simplement signalé la situation?

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le sénateur Flynn:** Vous lui avez fait part de vos inquiétudes?

**M. Kennett:** Nous lui avons fait part de notre inquiétude croissante et l'avons informé que nous allions accroître notre surveillance, tout en maintenant des contacts étroits avec la banque.

[*Text*]

**Senator Flynn:** Very well. Let us go now to the point where you found some weaknesses in the financial situation of CCB in September of 1984. What were these weaknesses?

**Mr. Kennett:** I am sorry, I am just puzzled about the September 1984 date?

**Senator Flynn:** I am quite sure that I noted that you said in September 1984—

**Mr. Kennett:** I am sorry, I have it now. Yes, we had inspected the bank in April or May of that year. The small banks are normally inspected in that part of the year. I have forgotten whether it was April or May.

**Mr. Grant:** It was May.

**Mr. Kennett:** We had had our regular inspection of that bank. We were concerned. We agreed that we would step up our surveillance of the bank, and the September letter was simply informing the minister of the fact—

**Senator Flynn:** Would you have that date?

**Mr. Kennett:** —that the performance of the bank was definitely weakening, and we were concerned about the substantial loan losses and those sorts of things.

**Senator Flynn:** Simply on the basis of the fact that the portfolio was concentrated, or because there was some re-evaluation of the loan portfolio?

**Mr. Kennett:** It was on the basis of the actual performance of the portfolio, and then what was happening to the income of the bank and the profitability and—

**Senator Flynn:** You mean some clients were not paying the interest and things like that?

**Mr. Kennett:** Yes, that is right.

**Senator Flynn:** Some loans were in default. It was not so much the evaluation itself as the fact that the interest was not being paid and—

**Mr. Kennett:** The condition of the region, the clients of the bank and the reflection back on the bank itself.

**Senator Flynn:** There had been no write-off of that loan portfolio at that time?

**Mr. Kennett:** Write-offs were being taken, senator. Yes, write-offs were being taken.

**Senator Flynn:** Substantial write-offs?

**Mr. Kennett:** In 1983 for the Canadian Commercial Bank, the loss experience on the loans was $14 million.

**Senator Flynn:** In 1983?

**Mr. Kennett:** In 1983, and in 1984 it was $25 million. Those were fairly substantial write-offs for a bank of that size.

**The Chairman:** I believe Senator Kelly has a supplementary question.

[*Traduction*]

**Le sénateur Flynn:** Bon, passons maintenant au moment où vous avez découvert certaines faiblesses dans la situation financière de la BCC, soit en septembre 1984. Quelles étaient ces faiblesses?

**M. Kennett:** Pardon, la date de septembre 1984 me laisse quelque peu perplexe?

**Le sénateur Flynn:** Je suis absolument certain de vous avoir entendu dire qu'en septembre 1984 . . .

**M. Kennett:** Je m'excuse, je vous suis maintenant. Oui, nous avons fait une inspection de la banque en avril ou en mai de cette année-là. Nous procédons généralement à l'inspection des petites banques en cette période de l'année. Je ne sais plus si c'était en avril ou en mai.

**M. Grant:** C'était en mai.

**M. Kennett:** Après notre inspection habituelle, nous étions inquiets. Nous avons décidé de soumettre la banque à une surveillance plus rigoureuse, et la lettre que nous avons adressée au ministre en septembre visait simplement à l'informer du fait . . .

**Le sénateur Flynn:** Pouvez-vous nous donner la date exacte?

**M. Kennett:** . . . que le rendement de la banque était manifestement en baisse et que nous inquiétions notamment de ses importantes pertes sur prêts.

**Le sénateur Flynn:** Simplement à cause du fait que le portefeuille était concentré ou parce qu'il y avait eu réévaluation du portefeuille de prêts?

**M. Kennett:** Nos préoccupations tenaient au rendement effectif du portefeuille ainsi qu'aux recettes de la banque, à sa rentabilité et . . .

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez parler des clients qui ne payaient pas les intérêts et d'autres problèmes semblables?

**M. Kennett:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Certains prêts étaient en souffrance. Ce n'était pas tant l'évaluation comme telle, mais plutôt le fait que les intérêts demeuraient impayés et . . .

**M. Kennett:** C'était la situation dans laquelle se trouvaient la région et les clients de la banque, de même que les conséquences qui en découlaient pour la banque.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y avait pas encore eu de dévaluation du portefeuille de prêts?

**M. Kennett:** Si la banque procédait à des dévaluations, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Des dévaluations considérables?

**M. Kennett:** En 1983, la Banque Commerciale du Canada a enregistré des pertes sur prêts de 14 millions de dollars.

**Le sénateur Flynn:** En 1983?

**M. Kennett:** Oui, en 1983, et en 1984 les pertes se dont chiffrées à 25 millions de dollars. Il s'agissait de dévaluations plutôt considérables pour une banque de cette taille.

**Le président:** Je crois que le sénateur Kelly veut poser une question supplémentaire.

[*Text*]

**Senator Kelly:** Just for further clarification Mr. Kennett, did you not also say that there was some question that had been raised by the auditors with respect to the accounting treatment, for example, of unpaid interest? Did you not mention that it was going into the books on an accrual basis, or being decapitalized on the loan portfolio?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, there were comments to that effect in the post-audit letter of the auditors. Through 1983-84, we were quite interested and concerned about the practices in all of the banks in terms of the questions relating to income recognition and the taking of conditions. In the course of 1984, we issued quite an extensive guideline on this subject to all of the banks which was implemented in November 1, 1984 for the fiscal year beginning then. That guideline tried to standardize for the first time in our banking system the write-down procedures and the treatment of income. In other words, when it should cease to be accrued, when it should be reversed where it had been accrued and not recognized or not obtained, and how the whole question of unsatisfactory loans should be dealt with.

Having said that we have prepared quite an extensive paper and after a good deal of discussion with the banks themselves we decided to collect more detailed information in this area. Finally, there must be some judgment left in that process, and the judgment is that if the value of the collateral is clearly ample and more than adequate in the case of a loan, then it may be appropriate to go on accruing interest past the 90-day period when our rules indicate that accrual should cease; that the system should move to a cash basis and that previous accruals of income that has not been received should be reversed.

**Senator McElman:** Before we leave the area that Senator Flynn has opened, with respect to the testimony that Mr. Kennett has given that, in the period of 1982, he said that he reported to his minister or ministers that there was cause for concern, I take it from his testimony that the cause for concern was with respect to the regionals, but that the exposure of the major chartereds as well, in the two economic sectors of energy and real estate in the west, was part of the general picture?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator McElman:** In that circumstance, Mr. Kennett, would you advise or consult with the Canadian Bankers Association with respect to the general picture that was developing, or did you consult with them?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we would not normally consult with the Canadian Bankers Association as such in those kinds of circumstances. We do obtain a considerable amount of information on all of the banks, and we were able to follow the situation as it was developing in the banks, and it was clear that all of the banks were having considerable trouble with their loan portfolios in western Canada. In retrospect, I think I can say that perhaps our degree of concern about these two

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Je veux simplement vous demander une précision, monsieur Kennett. N'avez-vous pas dit également que les vérificateurs évaient soulevé la question du traitement comptable des intérêts impayés? N'avez vous pas dit que ces intérêts étaient consignés selon la méthode de la comptabilité d'exercice ou déduits de la valeur du portefeuille de prêts?

**M. Kennett:** Effectivement, monsieur le président, les vérificateurs ont fait des observations en ce sens dans la lettre qu'ils ont rédigée à la suite de leur vérification. Tout au long de l'exercice 1983-1984, nous étions très préoccupés par les pratiques de toutes les banques en ce qui concerne la constatation du profit et l'acceptation de conditions. En 1984, nous avons fait parvenir à toutes les banques des lignes directrices très complètes à cet égard, lesquelles devaient être appliqueés à compter du 1er novembre 1984 pour l'exercice financier commençant à cette date. Ces lignes directrices visaient à normaliser pour la première fois dans notre système bancaire les méthodes de dévaluation et de constatation du profit, notamment pour ce qui est du moment à partir duquel certains éléments doivent cesser d'être considérés comme des produits à recevoir et être annulés en l'absence de remboursement, et pour ce qui est de la façon de traiter les prêts douteux.

Ainsi, après avoir préparé un document aussi complet, nous avons tenu de nombreuses discussions avec les banques elles-mêmes et décidé de recueillir des informations plus détaillées à cet égard. Enfin, il faut laisser une certaine place au jugement, de sorte que, si la valeur des biens donnés en nantissement est amplement suffisante dans le cas d'un prêt, il peut être approprié de laisser courir les intérêts au-delà de la période de 90 jours prévue dans nos règles. On peut également estimer qu'il faudrait adopter la méthode de la comptabilité de caisse. et que les intérêts inscrits comme produits à recevoir mais non reçus devraient être annulés.

**Le sénateur McElman:** Avant que nous n'abandonnions la question soulevée par le sénateur Flynn, je voudrais revenir sur le fait que M. Kennett a déclaré dans son témoignage qu'en 1982 il avait informé le ou les ministres compétents qu'il y avait lieu de s'inquiéter. J'ai cru comprendre d'après son témoignage que les banques régionales étaient la principale source d'inquiétude, mais qu'il fallait également tenir compte dans le tableau général du fait que les grandes banques à charte étaient, elles aussi, vulnérables en raison des difficultés que connaissaient les secteurs énergétique et immobilier de l'Ouest?

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le sénateur McElman:** Cela étant, monsieur Kennett, avez-vous discuté avec l'Association des banquiers canadiens du tableau général qui se dessinait?

**M. Kennett:** Normalement, Monsieur le président, nous ne consultons pas l'Association des banquiers canadiens dans de telles circonstances. Nous avons cependant obtenu d'abondants renseignements sur toutes les banques, et nous avons pu suivre la situation de chacune au fur et à mesure qu'elle évoluait. Il est devenu évident que leurs portefeuilles de prêts dans l'ouest du Canada causaient à toutes les banques des difficultés considérables. À bien y penser, il se peut que les inquiétudes que

[*Text*]

banks in 1982, 1983 and 1984 was blunted by the general problems that had occurred in that area; that all of the institutions in that area were suffering enormously, so the fact that these two banks were suffering did not signal any special malaise, if you like, beyond the fact of their concentration in the region.

**Senator McElman:** I just have one very brief—

**Mr. Kennett:** Perhaps if I might, senator, I can link it back to the Canadian Bankers Association in this way: Because of what was happening in our system, we were quite anxious to obtain more information and to regularize,or at least ensure, that the practices followed by all banks were as much alike as possible in this area. There were discussions, of course, with the bankers throughout this period and with a committee of the Canadian Bankers Association. When we set about to change our regulations, our rules and our guidelines as they pertain to all banks, we do this through discussions with the appropriate committee and the Canadian Bankers Association, with that general discussion leading finally to the publishing of our paper on non-performing loans and income recognition.

**Senator McElman:** This would have taken place at about the same time that you were advising—

**Mr. Kennett:** In the course of 1984.

**Senator McElman:** But I was asking about 1982, the period when you advised your ministers that you were having reason for concern about the economic situation in the west and its effect on the loan portfolios of all the Canadian banks. I understood you to say that. Did you have any contact then with the CBA?

**Mr. Kennett:** I do meet two to three times a year with the executive council of the CBA. That provides me with an opportunity to discuss any matters of interest or concern with all of them. I am sure that these kinds of concerns were discussed in a general way. To be perfectly blunt about it, 1982 was a very difficult year for Canadian banks, but if I may say so, the focus was on the major banks and not the minor ones. The year 1982 was the year that Mexico decided it was in deep trouble. It was the beginning of the major concerns about loans to developing countries and every day in the newspapers we read about Dome Petroleum and its problems and by implication the problems of the four major banks. When I think back now and I really focus on what we were busy doing in that period, it was trying to sort out those problems.

**Senator Flynn:** You mentioned the issue of directives to the bank. At what time was this document issued?

**Mr. Kennett:** The document that was finally issued and had been negotiated and discussed with the bankers through the

[*Traduction*]

nous inspiraient les deux banques en question en 1982, 1983 et 1984 aient été atténuées par les problèmes généralisés qui se manifestaient dans cette région. Étant donné que toutes les institutions qui exerçaient leur activité dans cette région étaient durement frappées, les difficultés de ces deux banques ne nous paraissaient pas particulièrement alarmantes, si vous voulez, si ce n'est que leur activité était concentrée dans cette région.

**Le sénateur McElman:** J'ai une question très . . .

**M. Kennett:** Si vous me permettez, sénateur, je peux peut-être vous expliquer nos rapports avec l'Association des banquiers canadiens de la façon suivante. À cause des difficultés qui touchaient l'ensemble du système, nous étions convaincus de la nécessité d'obtenir davantage de renseignements et de régulariser les pratiques en vigueur dans toutes les banques, ou du moins de faire en sorte que ces pratiques soient aussi uniformes que possible dans la région visée. Pendant tout ce temps, nous avons bien sûr tenu des discussions avec les banquiers et avec un comité de l'Association des banquiers canadiens. Quand nous avons décidé de modifier les règlements, règles et lignes directrices régissant toutes les banques, nous avons engagé des discussions avec le comité compétent et avec l'Association des banquiers canadiens. Ces discussions se sont soldées par la publication de notre document sur les prêts non productifs et la constatation du profit.

**Le sénateur McElman:** Elles auraient eu lieu à peu près au moment où vous . . .

**M. Kennett:** Au cours de 1984.

**Le sénateur McElman:** Je voulais parler de 1982, année pendant laquelle vous avez fait savoir aux ministres compétents que vous aviez des raisons de vous inquiéter de la situation économique dans l'Ouest et de ses conséquences sur les portefeuilles de prêts de toutes les banques canadiennes. C'est du moins ce que j'ai cru vous entendre dire. Avez-vous communiquée avec l'ABC à ce moment-là?

**M. Kennett:** Je rencontre le conseil de direction de l'ABC deux ou trois fois par an. Ces rencontres sont pour moi l'occasion de discuter avec les banquiers des questions ou des problèmes qui se posent. Je suis sûr que nous avons discuté de ces problèmes de façon générale. Pour tout vous dire, 1982 était une année très difficile pour les banques canadiennes, mais nous nous intéressions davantage aux grandes banques qu'aux institutions moins importantes. C'est en 1982 que le Mexique a constaté qu'il avait de sérieuses difficultés. C'est à partir de ce moment que les prêts aux pays en voie de développement ont commencé à susciter de graves inquiétudes et que nous avons commencé à lire quotidiennement dans les journaux des reportages sur les problèmes de la société Dome Petroleum et les répercussions qui en découlaient pour les quatre grandes banques. À bien y penser, ce que nous essayions de faire à cette époque, c'était de voir clair dans tous ces problèmes.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé des directives que vous avez émises à l'intention des banques. A quel moment ce document a-t-il été publié?

**M. Kennett:** Le document final, qui résultait des négociations et des discussions que nous avions poursuivies pendant

[*Text*]

CBA committee well over a year, was finally issued, as I recall, in August or September of 1984.

**Senator Flynn:** Could we have a copy of that document?

**Mr. Kennett:** Yes. I am told it was issued in June.

**Senator Flynn:** I am coming back to the problem of arrears that you mentioned which were not considered as accrued interest even if they were in arrears. At the same time what was the practice of the external auditors for the evaluation of the loan portfolio? As an example, if you have a loan based on a mortgage and the bank had loaned to the extent of 75 per cent of the evaluation of a given property in Calgary in 1984 or 1979 which would have been worth $200,000. In 1982 it would be reduced to $150,000. At that point the loan should have been re-evaluated or we should see some write down. Was that reflected in the auditor's report of all the banks or, more specifically, of the CCB?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, an important part of the shareholders' audit of the banks is to satisfy themselves that interest is not being accrued beyond an appropriate time in accordance with generally accepted accounting practice to help ensure that loans will reflect an appropriate value in relation thereto.

**Senator Flynn:** You are speaking of arrears but I am speaking of the value of the guarantee itself.

**Mr. Kennett:** If the loan is current—

**Senator Flynn:** In the statement whether the value of the security goes down, it is not—

**Mr. Kennett:** That may not be particularly important if the loan is entirely current and if there are other things in the system that ensure that the loan would remain current and would be repaid. The fact that the collateral value alters is not important. If the loan is in doubt in any way—

**Senator Flynn:** You mean in arrears?

**Mr. Kennett:** If it is in arrears, then the collateral value becomes very important and an absolutely key question.

**Senator Flynn:** I understand that in March the decision which was eventually taken was triggered by a meeting that Mr. Macpherson had with the management of the CCB. At that time it was revealed that the loan portfolio had to be revalued or decreased by about $250 million or more. Is that accurate?

**Mr. Kennett:** Let me just fill in a historical gap here. The bank had been audited in October-November—

**Senator Flynn:** Of 1984?

**Mr. Kennett:** Yes. The auditors had signed off the statements in early December of 1984. In February, as has been rehearsed fully here, we received some warning from the Federal Reserve Bank of problems in the loan portfolio of the

[*Traduction*]

plus d'un an avec le comité de l'ABC, a été publié, si je me souviens bien, en août ou en septembre 1984.

**Le sénateur Flynn:** Pourrions-nous en avoir un exemplaire?

**M. Kennett:** Certainement. On me dit qu'il a été publié en juin.

**Le sénateur Flynn:** Je reviens à la question des intérêts arriérés qui, d'après ce que vous avez dit, n'étaient pas considérés comme des intérêts courus même s'ils étaient en souffrance. Les vérificateurs indépendants avaient-ils alors une certaine responsabilité pour ce qui est d'évaluer le portefeuille des prêts? Quelle était la pratique à cet égard? Supposons, par exemple, que la banque ait consenti un prêt hypothécaire d'un montant égal à 75 p. 100 de la valeur d'un bien immeuble donné à Calgary, valeur qui, en 1984 ou en 1979, aurait été de 200 000 $. En 1982, la valeur de ce bien n'était plus que de 150 000 $. Il aurait fallu alors réévaluer le prêt ou procéder à une dévaluation. Les vérificateurs ont-ils tenu compte de cette réalité dans leur rapport sur l'ensemble des banques, ou plus particulièrement sur la BCC?

**M. Kennett:** Monsieur le président, les vérificateurs nommés par les actionnaires ont notamment pour tâche de veiller à ce que les intérêts ne soient pas courus au-delà d'un certain délai, fixé en conformité des principes comptables généralement reconnus, pour que l'on puisse attribuer aux prêts une valeur appropriée.

**Le sénateur Flynn:** Vous parlez de l'arriéré, mais, moi, je parle de la valeur des biens donnés en nantissement.

**M. Kennett:** S'il s'agit d'un prêt à jour . . .

**Le sénateur Flynn:** Sur la question de savoir si la valeur des biens donnés en nantissement diminue, on ne . . .

**M. Kennett:** Cela n'est peut-être pas très important si le prêt est à jour et si le système comprend d'autres mécanismes destinés à faire en sorte que le prêt demeure à jour et qu'il soit remboursé. Le fait que la valeur des biens donnés en garantie change n'a aucune importance. Si la créance est douteuse . . .

**Le sénateur Flynn:** Autrement dit, s'il y a retard dans les paiements?

**M. Kenneth:** S'il y a retard dans les paiements, alors la valeur des biens donnés en garantie prend énormément d'importance et doit être considérée comme un élément clé.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que la décision que nous connaissons a été prise en mars à la suite d'une réunion qu'a eue M. Macpherson avec la direction de la BCC. On a appris à ce moment-là que le portefeuille de prêts devait être réévalué ou réduit d'environ 250 millions de dollars ou plus. Est-ce exact?

**M. Kennett:** Permettez-moi de vous faire un bref historique de la question. La banque avait fait l'objet d'une vérification en octobre-novembre . . .

**Le sénateur Flynn:** 1984?

**M. Kenneth:** Oui. Les vérificateurs avaient signé les états financiers au début de décembre 1984. En février, comme on vous l'a expliqué ici avec force détails, la *Federal Reserve Bank* a attiré notre attention sur les problèmes que posait le

[*Text*]

agency in the United States and particularly the energy services sector of that loan portfolio with some indication that further write downs would be necessary. That information was based on an inspection that had concluded in September of 1984. I am not an expert in the energy services sector in the United States—but there had been some evidence that that sector was beginning to recover through the end of 1984. Certainly the Canadian Commercial Bank believed that that sector was beginning to recover.

I believe it was towards the end of January of 1985 world oil prices were ratcheted down again. That same sector in the United States began another serious deterioration. In other words, instead of improving further, further deterioration began. The bank undertook, as I understand it from their testimony a special study which was completed sometime at the end of February or early March and was considered by the management and the board of the bank sometime in the first week or so of March. As a result of that internal study by the bank itself, it had reached the conclusion that a number of loans in this area would be becoming non-performing from that period into the summer. Consequently, they concluded that considerable write downs of those loans had to occur. Indeed, the write-downs that they were then contemplating were, as I recall, much higher than the write-downs that had been discussed as possible in our February 20 discussion by telephone with the Federal Reserve people. What they presented us with was a problem that was of a much greater magnitude than up to that point in time we had any reason to believe it to be. That is when Mr. Macpherson had the March 14 meeting.

**Senator Flynn:** I forget the figure involved in March.

**Mr. Kennett:** The figure that started all of this was the prospect of about an $85 million write-down of what was about a $150 million portfolio in the energy service sector out of that agency. That was the problem and that problem was sufficiently severe to virtually eliminate the capital of the bank or close to it.

Then the question was: If you were going to go further and if you were going to have a rescue package, what more needed to be cleaned up?

**Senator Flynn:** It is the second figure I want; the one you came to in March.

**Mr. Kennett:** In the course of the review in March, the bank's own estimates and the extent to which we could confirm them before we had to take the decision on March 24—the bank had decided it had segregated about $550 million of troubled loans, some of which were partly performing and some of which were not. It designated these problem loans. It decided that a write-down of these loans in the amount of approximately $255 million would clean up that portfolio enough to enable them to sell off those loans; to get rid of them from their books and to take the cash and re-lend it to better business that would provide the income which would continue to sustain the bank as a viable concern. Unfortunately, we later learned that that proved to be unrealistic.

[*Traduction*]

portefeuille de prêts de l'agence aux États-Unis, et tout particulièrement ceux consentis dans le secteur énergétique, et nous a laissé entendre que des dévaluations additionnelles seraient nécessaires. Ces renseignements étaient basés sur une inspection terminée en septembre 1984. Je ne suis pas un expert du secteur énergétique américain, mais on était en droit de croire qu'un redressement s'était amorcé vers la fin de 1984. C'est sûrement ce qu'à cru la Banque Commerciale du Canada.

Je pense que c'est vers la fin de janvier 1985 que les prix mondiaux du pétrole ont chuté à nouveau. La situation s'est remise à se détériorer dans ce secteur aux États-Unis. Autrement dit, au lieu de continuer à s'améliorer, elle s'est détériorée encore davantage. Si j'en juge d'après son témoignage, la banque a entrepris une étude spéciale qui s'est terminée vers la fin de février ou au début de mars et dont ont pris connaissance la direction et le conseil d'administration de la banque vers la première semaine de mars. Cette étude interne a amené la banque à conclure qu'un certain nombre de prêts consentis dans ce secteur cesseraient d'être productifs jusqu'à l'été. Par conséquent, elle en a déduit qu'il faudrait procéder à des dévaluations majeures de ces prêts. En fait, les dévaluations qu'elle envisageait alors étaient, si je me souviens bien, beaucoup plus élevées que celles dont il avait été question au cours de notre conservation téléphonique avec des représentants de la *Federal Reserve* le 20 février. Jamais jusqu'à ce moment-là nous n'avions eu de raison de croire que le problème pouvait être aussi grave. C'est sur ses entrefaites que M. Macpherson a décidé de tenir une réunion le 14 mars.

**Le sénateur Flynn:** Je ne me souviens plus du chiffre dont il était question en mars.

**M. Kennett:** Au départ, il a fallu envisager la possibilité de dévaluer d'environ 85 millions de dollars le portefeuille du secteur énergétique de cette agence dont le montant s'élevait à environ 150 millions. C'était le problème tel qu'il se posait alors, et il était suffisamment grave pour que la banque se retrouve pratiquement sans capital.

La question suivante s'est posée ensuite: sinous allions plus loin et essayions de monter une opération de sauvetage, jusqu'où faudrait-il aller?

**Le sénateur Flynn:** C'est le deuxième chiffre que je veux, celui auquel vous êtes arrivés en mars.

**M. Kennett:** En mars, nous avons passé en revue les prévisions établies par la banque et essayé de les confirmer avant de devoir prendre une décision le 24 mars—elle avait évalué à 550 millions le montant des prêts en difficulté, dont certains étaient en partie productifs et d'autres pas. A son avis, une dévaluation d'environ 255 millions devait remettre suffisamment d'ordre dans son portefeuille pour lui permettre de liquider ces prêts, de les défalquer de ces livres et de prêter les fonds ainsi dégagés à des entreprises en meilleure posture qui lui fourniraient les revenus nécessaires au maintien de sa viabilité. Malheureusement, nous avons appris par la suite que cette initiative s'était révélée irréaliste.

[*Text*]

**Senator Flynn:** That is the problem they wanted to cure with the package that followed and caused the rush which was imposed by the circumstances.

**Mr. Macpherson:** There is one other facet to this that I think should be borne in mind. Parallel with the concern for the size of the write-down that would be necessary was the impact of the proportion of the loan portfolio that was not performing. Mr. Kennett alluded to that. The bank, in some sense, was forward-looking in its analysis of the situation in that, up to that time, it had had a portion of its portfolio on a non-performing or non-interest-generating status, but had been able to carry that, nevertheless. It was still able to generate enough income to break even, more or less.

In January and through February, they came to the conclusion that, because of the deteriorating situation in California, to which Mr. Kennett referred, a significant increased portion of the portfolio would go onto a non-performing status. Quite aside from the question of how much of a write-down we should take, the bank perceived it would be unable to be sustained to carry that additional portion of non-performing loans. Its funding costs would be so much in excess of its income that it would be into an income statement loss situation for as far as they could see, and there was no way that the bank could sustain itself in that situation.

**Senator Flynn:** If only it had been known that the bank was losing.

**Mr. Macpherson:** That is right, and that would have caused it to bleed to death rather than hemorrhaging instantaneously.

**Senator Olson:** I would like to pursue a line of questioning as to the qualitative assessment of the loans and who was doing it. I take it, Mr. Kennett, that you do not do that; you really rely on shareholders' auditors.

**Mr. Kennett:** We do not do that. Where we hear of an instance that stands out in some way because of its size or because of the loan loss that is taken, we will make inquiries, but we do not do that. We have not had accredited people on our staff to do that. We have depended for the loan review on the bank's internal inspectors and the management of the board of the bank. Loans of a certain size must go to the board of the bank. Finally, we rely on the shareholders' auditors and the annual audit. More frequently, in the very recent period—by that, I mean through 1985—my understanding is that the auditors of these two banks were in fairly constant contact with the banks and that the banks were protesting certain accounting treatment that they were considering with the auditors; and the auditors were, in some degree, reviewing the quarterly statements as they came out. There was an enhanced contact between the banks and their auditors in this period.

**Senator Olson:** Notwithstanding all that, it appears from what you have told us this morning and from what we heard a few days ago that there are a lot of people who depend on your assessment for certain actions that they take, including the Bank of Canada; is that correct?

[*Traduction*]

**Le sénateur Flynn:** C'est le problème qu'elle a voulu régler grâce à l'opération de sauvetage qui a suivi et qui a entraîné la ruée sur les dépôts imposée par les circonstances.

**M. MacPherson:** Il y a un autre facteur qu'il ne faudrait pas non plus perdre de vue. Il fallait compter non seulement avec le montant de la dévaluation nécessaire, mais aussi avec les prêts non productifs. M. Kennett a fait allusion à cette question. La banque était en quelque sorte tournée vers les possibilités de l'avenir dans son analyse de la situation, en ce sens que jusqu'à ce moment-là elle avait pu survivre malgré les prêts non productifs d'intérêts. Elle était encore en mesure de produire suffisamment de revenus pour atteindre plus ou moins le seuil de rentabilité.

En janvier et en février, elle s'est rendu compte qu'une part beaucoup plus grande de ses prêts cesseraient d'être productifs en raison de la dégradation de la situation en Californie, à laquelle a fait allusion M. Kennett. La question n'était désormais plus seulement de savoir quel devait être le montant de la dévaluation, la banque s'étant aperçue qu'elle ne serait pas en mesure d'absorber davantage de prêts non productifs. Ses coûts de financement auraient été tellement supérieurs à ses revenus qu'elle se serait retrouvée déficitaire, et il lui aurait été tout à fait impossible de se maintenir en vie dans cette situation.

**Le sénateur Flynn:** Si seulement on avait su que la banque courait à sa perte.

**M. MacPherson:** Oui et elle serait morte à petit feu plutôt que subitement, d'une hémorragie.

**Le sénateur Olson:** J'aurais également des questions à poser sur l'évaluation qualitative des prêts et ceux qui en sont chargés. Je crois comprendre, monsieur Kennett, que ce n'est pas votre domaine, que vous vous fiez aux vérificateurs nommés par des actionnaires.

**M. Kennett:** C'est exact. Lorsqu'on attire notre attention sur un prêt qui se distingue des autres en raison de son importance ou des pertes accusées, nous faisons enquête, mais pas autrement. Nous ne comptons pas parmi nos employés des personnes accréditées pour le faire. Nous avons dû nous fier pour l'examen des prêts aux inspecteurs de la banque et à la direction de son conseil d'administration. Les prêts qui dépassent un certain montant doivent être appouvés par le conseil d'administration de la banque. Enfin, nous comptons sur les vérificateurs nommés par les actionnaires et sur la vérification annuelle. Je crois que très récemment, par là j'entends en 1985, les vérificateurs de ces deux banques étaient assez fréquemment en contact avec les banques et que celles-ci se sont élevées contre certaines méthodes de comptabilité examinées avec les vérificateurs. De plus, les vérificateurs étudiaient dans une certaine mesure les états financiers trimestriels dès leur publication. Les contacts entre les banques et leurs vérificateurs ont été plus nombreux au cours de cette période.

**Le sénateur Olson:** En dépit de tout cela, il ressort de ce que vous nous avez dit ce matin et de ce que nous avons entendu il y a quelques jours que nombreux sont ceux qui se fient à votre évaluation pour prendre une décision, y compris la Banque du Canada. Est-ce exact?

[*Text*]

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Olson:** So, the Bank of Canada extended, I think, $1.3 billion to the CCB over the past few months, and all they really had to rely on was your assessment of the value of their shares; is that correct?

**Mr. Kennett:** No, that is not correct. They had two things to rely on. They had my assessment of the condition of the bank and, as I have said quite clearly, my assessment at the time was that the bank was solvent. They are also secured lenders, so they had whatever satisfaction they got from the security they were taking in relation to their loans, and they certainly had people on the scene looking at that security.

**Senator Olson:** And making a qualitative assessment of the value of that security?

**Mr. Kennett:** I guess, in some degree, they wanted satisfaction of their position, but I do not know how much of a qualitative assessment they would have made.

Their sole concern in that regard was that they would have sufficient security. They are, under their act, secured lenders; so, they would have been concerned as to the adequacy of their security.

**Senator Godfrey:** Do they come ahead of depositors?

**Mr. Kennett:** Yes, they would.

**Senator Olson:** I understand that. I think they have some kind of obligation with respect to liquidity of banks as long as they are operating, but I just want to be sure that I am clear on this. Do they or do they not do an assessment of the loans to satisfy whether they are worth 100 cents or 80 cents?

**Mr. Kennett:** In the normal course of events, they do not.

**Senator Olson:** They rely on you?

**Mr. Kennett:** They rely on the system. They rely on the auditors and on the Inspector General of Banks to give them an assurance that the bank is, generally, in a solvent position. But they are the ones who take the security and who have to satisfy themselves that they are adequately secured. That is all I am saying.

**Senator Olson:** But it is a meaningless statement, if I may say so, Mr. Chairman. If you do not know the value and you do not take any effort to find out what the value of the thing is, what's the use of having the security in it?

**Mr. Kennett:** You would have to ask the Bank of Canada how they satisfy themselves that the security they take is adequate in the circumstances.

**Senator Olson:** And your assessment of these things is pretty well based only on the information and the discussions that you have with the shareholders' auditors?

**Mr. Kennett:** With the bank itself and with the shareholders' auditors.

**Senator Olson:** The bank itself and the auditors.

**Mr. Kennett:** That's right, and having in mind the responsibility of the board of directors and the information that flows.

[*Traduction*]

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Olson:** Ainsi, la Banque du Canada a prêté, je pense, la somme de 1,3 milliard à la BCC au cours des derniers mois, et la seule chose sur laquelle elle pouvait compter était votre évaluation de la valeur des actions. Est-ce exact?

**M. Kennett:** Non. Elle pouvait se fier à deux choses. Elle avait mon évaluation de la position de la banque et, comme je l'ai dit en des termes assez clairs, mon évaluation à ce moment-là était que la banque était solvable. Elle est également un créancier garanti et elle pouvait compter à ce titre sur les garanties de prêts. Je suis d'ailleurs persuadé qu'elle s'est assurée que ces garanties étaient valables.

**Le sénateur Olson:** Et elle a procédé à une évaluation qualitative de la valeur de ces garanties?

**M. Kennett:** Je suppose qu'elle a voulu jusqu'à un certain point assurer sa position, mais je ne sais pas quelle a été l'étendue de l'évaluation qualitative.

Sa seule préoccupation est d'avoir suffisamment de garanties. Elle est considérée, en vertu de la loi qui la régit, comme un créancier garanti; elle a donc dû s'interroger sur la suffisance des garanties.

**Le sénateur Godfrey:** A-t-elle la priorité sur les déposants?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Olson:** Je comprends cela. Je pense qu'elle a certaines obligations pour ce qui est des liquidités des banques tant qu'elles sont en explotiation, mais je veux tout simplement m'assurer que je comprends bien. Procède-t-elle ou non à une évaluation des prêts pour s'assurer qu'ils valent 100 du 80 cents?

**M. Kennett:** Habituellement non.

**Le sénateur Olson:** Elle se fie à vous?

**M. Kennett:** Elle se fie au système. Elle compte sur les vérificateurs et l'Inspecteur général des banques pour l'assurer que la banque est solvable. Mais c'est elle qui accepte les garanties et qui doit s'assurer que les prêts sont assortis d'une garantie suffisante. C'est tout ce que je dis.

**Le sénateur Olson:** Mais c'est vide de sens, si vous me permettez l'expression, monsieur le président. Si vous ne connaissez pas la valeur des biens et si vous ne faites aucun effort pour la déterminer, à quoi servent alors les garanties?

**M. Kennett:** Il vous faudrait demander à la Banque du Canada comment elle s'assure que les garanties qu'elle accepte sont adéquates dans les circonstances.

**Le sénateur Olson:** Et votre évaluation est plus ou moins fondée uniquement sur les renseignements que vous communiquent les vérificateurs nommés par les actionnaires?

**M. Kennett:** Que nous communiquent la banque elle-même et les vérificateurs nommés par les actionnaires.

**Le sénateur Olson:** La banque elle-même et les vérificateurs.

**M. Kennett:** C'est exact, étant donné que le conseil d'administration a la responsabilité de se tenir au courant de la situation.

[*Text*]

**Senator Olson:** On the Sunday, when you made this analysis—I don't know whether you would call it an audit—anyway, on March 24, I believe, in one day, you, Mr. Grant and his assistants, plus seven others did an assessment of approximately $600 million worth of loans in the CCB in Edmonton—perhaps not all in Edmonton. Were they real estate loans? Did you know what the real estate was worth? Did you take that into account? Did you know if they were energy company loans? We have been told three or four times that they were the problem loans. How could you reach a decision to give advice by the next day that the bank was solvent with those loans? Subsequently, we know, it did not turn out that way; but you reached a decision there somewhere.

**Mr. Kennett:** Let me turn that question over to Mr. Grant, but first let me make one point clear. The March 24 events did not occur in a vacuum. The fact is that we had been supervising this bank since it opened its doors in 1976. It had had its books audited and its financial statements signed every year since 1976. It had had a full audit, with considerable attention given to the loan portfolio, in October-November 1984. We had been regularly in touch with the bank. They came in and said "We have some new problems. This is how they have arisen. This is the seriousness of them". We attempted to verify this new information and then to verify what was required in the circumstances. It was done in a very hurried way, but it was a look by the bankers at some part of the portfolio of the bank; and what we got back was enough information to give us sufficient confidence to proceed with this final exercise. It was not just on the basis of what we found out in a day. It was on the basis of this long experience and the previously audited statements. Perhaps Mr. Grant can speak more about what happened.

**Mr. Grant:** Mr. Chairman, certainly regarding the exercise on the Sunday, the bankers considered it a bit of a rushed exercise. We reviewed a considerable number of files. You must bear in mind that these were bankers coming from different institutions. Obviously they were not familiar with the files of the Canadian Commercial Bank and they did have some difficulty in understanding the files completely. In any event there were officers from the Canadian Commercial Bank on hand to provide the necessary explanations to the various credit officers from the banks. The review was conducted on the basis of the information in the files of the Canadian Commercial Bank, and in some instances this was certainly was not complete. The bankers, in the short period of time available to them, could certainly not check on the security of many of the loans. They had to take that for granted. It was not a perfect exercise, but it was the best that could have been done under the circumstances.

**Senator Olson:** That is a term that we have heard a great deal about: "based on the best information that was available at the time". What I am really trying to get at is how valuable

[*Traduction*]

**Le sénateur Olson:** Le dimanche où vous avez fait cette analyse—je ne sais pas si vous pourriez appeler ça une vérification—quoi qu'il en soit, le 24 mars, je crois, en un jour, vous, M. Grant et ses adjoints, plus sept autres personnes avez procédé à une évaluation de prêts de la BCC à Edmonton—peut-être pas tous à Edmonton—évalués à 600 millions de dollars. S'agissait-il de prêts garantis par des biens immeubles? Saviez-vous ce que valaient ces biens immeubles? En avez-vous tenu compte? Saviez-vous s'il s'agissait de prêts accordés à des sociétés énergétiques? On nous a dit à trois ou quatre reprises que c'était des prêts qui posaient des problèmes. Comment avez-vous pu en une seule journée arriver à la conclusion que la banque était solvable? Par la suite, nous avons appris que ce n'était pas le cas. Il n'en demeure pas moins que vous en êtes arrivés à prendre une décision.

**M. Kennett:** Permettez-moi de renvoyer cette question à M. Grant, mais j'aimerais auparavant préciser un point. Les événements du 24 mars s'inscrivent dans une suite d'événements. Le fait est que nous supervisions cette banque depuis qu'elle avait ouvert ses portes en 1976. La banque avait fait vérifier ses livres et fait signer ses états financiers chaque année depuis 1976. Une vérification complète avait été effectuée en octobre-novembre 1984 et une attention considérable avait été portée au portefeuille de prêts. Nous avions été régulièrement en contact avec elle. Elle s'est adressée à nous et nous a dit: «Nous éprouvons de nouveaux problèmes. Voici comment ils se sont produits. Ils sont à ce point sérieux.» Nous avons essayé de vérifier les nouveaux renseignements obtenus pour savoir ce qu'il convenait de faire dans les circonstances. Nous l'avons fait très rapidement, mais les banquiers ont examiné une certaine portion du portefeuille de la banque. Ce que nous avons retiré de cet examen, c'est suffisamment de renseignements pour avoir la confiance voulue pour intervenir. Nous ne nous sommes pas fiés à ce que nous avons trouvé en un jour. Nous avons pris une décision en fonction d'une longue expérience et des états vérifiés. M. Grant est peut-être mieux en mesure que moi de vous expliquer ce qui s'est passé.

**M. Grant:** Monsieur le président, il va sans dire que les banquiers ont trouvé que les choses étaient un peu précipitées ce dimanche-là. Nous avons passé en revue un nombre considérable de dossiers. Il faut se rappeler que ces banquiers provenaient d'institutions différentes. De toute évidence, ils n'avaient pas pu se familiariser avec les dossiers de la Banque Commerciale du Canada et ont eu un peu de difficulté à s'y retrouver. Quoi qu'il en soit, il y avait sur place des représentants de la Banque Commerciale du Canada pour donner les explications nécessaires aux divers agents de crédit des banques. L'examen a porté sur les renseignements contenus dans les dossiers de la Banque Commerciale du Canada, et dans certains cas ces renseignements n'étaient pas complets. Étant donné le peu de temps qui leur a été alloué, les banquiers n'ont certainement pas pu vérifier les garanties données à l'appui d'un bon nombre des prêts. Il leur a fallu les tenir pour acquises. Tout n'était pas parfait, mais ils ont fait ce qu'ils ont pu dans les circonstances.

**Le sénateur Olson:** C'est une phrase que nous avons entendue souvent: «en fonction des renseignements dont nous disposions à ce moment». Ce que j'aimerais savoir, c'est ce que

[*Text*]

that information was in terms of what it was subsequently going to cost the taxpayers and whether or not the Bank of Canada is going to get its money back, no matter how high priority their security may be.

**Mr. Grant:** The time frame I had in which to report was one day. I am sure that if we had had two or three months the officers could have done a far better job. But having regard to the time frame in which we were operating, I think all they could do was to take a sample and do a pretty quick job.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I believe that a number of those bankers were from the region. They would have had some familiarity with the condition of the companies in the region and the practices in their own banks.

**Senator Olson:** But some time on the Monday you, as the Inspector General, were able to say that you believed, on the basis of this information, that the bank was solvent, or would be solvent with $255 million to support it.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, on the basis of all of the things that had occurred up until that point in time, the information we got was more or less confirming the situation and gave us sufficient confidence to proceed on that assumption.

**Senator Olson:** When you are doing an evaluation of the loans—it is perfectly clear what happens if there is a non-performing loan; I suppose that means that the interest or principal payments for a certain length of time have not been paid—what kind of a check do you do to make sure that the bank has not extended more credit to make those payments, to make the loan look as though it is a good one and does not get into the category of "non-performance"?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we simply have not been in the business of appraising individual loans in a way that would necessarily even give us a clue about that. That part of the process is dependent on the work of the auditors in confirming the condition of the bank—

**Senator Olson:** And do they do that?

**Mr. Kennett:** —the adequacy of the provisioning and the appropriateness of the taking in of income on the books of the bank.

**Senator Olson:** Do the shareholders' auditors do that?

**Mr. Kennett:** Well, we have certainly been assuming that they have been doing that, and have been concerned about that. That is the assumption that we have had. If I may say so, the office of the Inspector General of Banks was established in 1924, and for the first 50 years it was literally a one-man office. It then began to build staff. When I joined the office in 1977 I guess we were seven people. If anyone thought that the Inspector General of Banks was perusing the loan portfolio of banks, then he obviously did not know anything about the subject; and, indeed, while the office has expanded since then—we are now up to 42—we still do not have anything like the staff to even start to scratch that area; and if we are going to go into a system where our system is fundamentally altered and where

[*Traduction*]

valaient ces renseignements compte tenu de ce qu'il allait ensuite en coûter aux contribuables, et si la Banque du Canada rentrera dans ses fonds peu importe où elle se trouve sur la liste de priorité des créanciers.

**M. Grant:** Je ne disposais que d'une journée pour présenter un rapport. Je suis persuadé que si nous avions eu deux ou trois mois, les agents auraient pu faire du bien meilleur travail. Mais étant donné les délais impartis, je pense que tout ce qu'ils pouvaient faire, c'était de prendre un échantillon et de parer au plus pressé.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je crois que certains de ces banquiers étaient de la région. Ils devraient être au courant de la situation des sociétés dans la région et de la façon de procéder dans leurs propres banques.

**Le sénateur Olson:** Mais à ce moment donné, le lundi, vous, en tant qu'Inspecteur général, avez été en mesure de dire que vous estimiez, compte tenu des renseignements recueillis, que la banque était solvable ou le serait si une aide de 255 millions de dollars lui était accordée.

**M. Kennett:** Monsieur le président, compte tenu de toutes les choses qui s'étaient produites jusqu'à ce moment-là, les renseignements recueillis confirmaient plus ou moins la situation et nous donnaient l'assurance voulue pour aller de l'avant.

**Le sénateur Olson:** Lorsque vous faites une évaluation de prêt—les conséquences sont tout à fait claires s'il s'agit d'un prêt non productif; je suppose que cela signifie qu'il n'y a pas eu depuis un certain temps de remboursement d'intérêt ou de principal—quel genre de vérification effectuez-vous pour vous assurer que la banque n'a pas accordé en plus à l'emprunteur un crédit lui permettant de faire ces paiements afin que le prêt n'entre pas dans la catégorie des «non productifs»?

**M. Kennett:** Monsieur le président, jamais nous n'avons évalué séparément des prêts d'une façon qui nous permette nécessairement d'avoir une idée là-dessus. Cette partie du processus dépend du travail des vérificateurs qui doivent confirmer que la banque a suffisamment . . .

**Le sénateur Olson:** Et le font-ils?

**M. Kennett:**. . . de provisions et qu'elle consigne adéquatement ses revenus dans ses livres.

**Le sénateur Olson:** Les vérificateurs nommés par les actionnaires font-ils ce travail?

**M. Kennett:** Nous avons toujours supposé qu'ils le faisaient et nous nous en sommes préoccupés. C'est toujours ce que nous avons présumé. Si je peux me permettre une parenthèse, je vous dirai que le Bureau de l'Inspecteur général des banques a été créé en 1940 et que pendant les 50 premières années il ne comptait que l'Inspecteur. Puis des employés sont venus se joindre à lui. Lorsque je suis entré au Bureau en 1977, nous étions sept. Si quelqu'un croit que l'Inspecteur général des banques examine attentivement le portefeuille de prêts des banques, il ne connaît de toute évidence rien à la question. Même si le Bureau a pris de l'expansion depuis sa création, puisque nous sommes maintenant 42, nous sommes loin d'avoir tout le personnel voulu pour même penser pouvoir aborder ce

[*Text*]

the appraisal of the loan portfolio is the responsibility of the office of the Inspector General of Banks, then I am looking at an inspection staff of at least 100 people—at least 100 people—to displace the auditors in that role. I think there has to be a better way to do it.

**Senator Kelly:** It is an area that keeps coming back. I want to be sure that we understand this question of the shareholders' auditors. Mr. Kennett, you were asked if the shareholders' auditors actually evaluate the quality of a loan portfolio, for example, in a banking institution. You said you assumed so. That gave me the impression that perhaps you had some reason to doubt. Surely you do not have any reason to doubt that they do that? It is such an obvious thing for them to do under the rules under which they operate. In the Canadian Institute of Chartered Accountants there are firms that have a clear obligation and have had for a long time. I would like you to correct any suggestion you may have made that you are not too sure that they do that.

**Mr. Kennett:** No, I am sure they do do that. What I meant to suggest, and perhaps it was inappropriate, was it was an extremely difficult judgment to bring to bear. In sympathy with the auditors, it was particularly difficult in the kind of circumstances that prevailed in Alberta both before and after, because before it was leaning slightly, and, consequently, if there were lending mistakes, they were skated on side by inflation so that you could not see the problems arising. It looked great until it went all the way out of line, and then it looked different.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have a question arising out of that. When you say you assumed, rather than doing anything, what you really assumed was that you were doing it officially?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Olson:** What I am interested in more than that is the assumption that what they are, in fact, doing gives a true reflection of the value of the asset, because subsequently we know that the assets were not worth what they were supposed to be worth.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, may I address that question? It has been suggested, let me say, that the general attitude is that the system has failed; that it is a total disaster. My information is that, in every other bank in our system today, the system has not failed; that every other bank in the system today is clearly solvent. The auditors have brought their appraisal to bear on the situation and our banks are very much a going concern and I cannot stress that too much.

What I can stress is a rather unique and difficult circumstance that arose in relation to these two banks that were born in a boom in a particular part of the country in a building inflationary situation, which I think generally confused people about what was prudent lending and what was not prudent lending. Then, of course, when that economy turned around, and it turned around in one terrible rush and fell, and the deep

[*Traduction*]

domaine. S'il fallait changer radicalement le système et confier au Bureau de l'Inspecteur général des banques l'évaluation du portefeuille de prêts, alors il faudrait le doter d'au moins 100 employés—et je dis bien 100—qui remplaceraient les vérificateurs. Il doit y avoir une meilleure solution.

**Le sénateur Kelly:** C'est une question qui revient constamment. Je veux être certain que nous comprenons le rôle des vérificateurs nommés par les actionnaires. Monsieur Kennett, on vous a demandé si les vérificateurs nommés par les actionnaires évaluent effectivement la qualité du protefeuille de prêts, par exemple d'une institution bancaire. Vous avez dit que vous le supposiez. J'ai eu l'impression que vous aviez peut-être certaines raisons d'en douter. Vous n'avez certainement aucune raison de douter qu'ils le font? C'est une choses tellement naturelle pour eux, compte tenu des règles auxquelles ils sont assujettis. Au sein de l'Institut canadien des comptables agréés, on trouve des entreprises qui ont une obligation très nette, et cela depuis longtemps. Je tiens simplement à dissiper cette impressions que vous avez pu donner, que vous n'êtes pas certain qu'ils le font.

**M. Kennett:** Non, je suis certain qu'ils le font. Je voulais dire, mais ce n'était peut-être pas le moment, que, tout d'abord, c'est un jugement très difficile à porter. À la décharge des vérificateurs, je dois dire que leur tâche est particulièrement difficile, compte tenu des circonstances qu'a connues l'Alberta, tant avant qu'après. Avant, ce n'était qu'une lègère tendance et, après, si l'on avait commis des erreurs en accordant des prêts, elles avaient été masquées par l'inflation et l'on ne pouvait plus voir surgir les problèmes. Tout semblait bien marcher jusqu'à ce que tout aille de travers. Alors, les choses ont paru bien différentes.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'ai une question à poser. Quand vous dites que vous supposiez, plus que tout autre chose, vous supposiez que vous le faisiez officiellement?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Olson:** Ce qui m'intéresse d'abord et avant tout, c'est le fait de supposer que ce qu'ils font reflète vraiment la valeur de l'actif, parce que, par après, nous avons appris que l'actif n'avait pas la valeur qu'on lui attribuait.

**M. Kennett:** Monsieur le président, puis-je répondre à cette question? On a laissé entendre qu'en règle générale on estime que le système a échoué, que c'est un désastre total. Pourtant, d'après ce que je sais, dans toutes les autres banques, le système n'a pas fait défaut. Toutes les autres banques demeurent parfaitement solvables. Les vérificateurs ont étudié la situation et nos banques semblent se tirer très bien d'affaire, ce sur quoi je ne saurais trop insister.

Je souligne l'existence de circonstances difficiles et assez exceptionnelles qui découlent du fait que ces deux banques ont vu le jour à la faveur de la croissance économique qu'a connue une région donnée du pays à un moment où, par ailleurs, l'inflation montait en flèche. Je pense que cette situation a brouillé la notion de gestion prudente des prêts. Quand l'économie s'est ralentie, ce qui s'est produit d'une façon terriblement

[*Text*]

recession that resulted was very prolonged, the result was that there was a struggle then to find ways to try to rationalize the situation and to keep the bank alive. Perhaps everybody did a certain amount of rationalization through that period.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, what I am trying to get at is to assess, if we can, how much value these assurances have, or whether they have any value, because I have to say this to you, Mr. Chairman and Mr. Kennett: We have heard that before. I can quote from the minister's comments that there are no other financial institutions in the country at the moment that are appearing to be insolvent in any way. I am sure that she needs to say that and I am sure that you also need to say that. I just want to make sure, if I can, that those kinds of assertions are based on something sound and real, and I am not getting far with that because you are telling me that you do not do assessments.

**Mr. Kennett:** No, I do not do assessments.

**Senator Olson:** You are telling me that that assessment comes from the shareholders' auditors of whatever is there. The other thing that surprises me a little, if I may say so, Mr. Chairman, is that you said there were new troubles, new problems in the loan portfolio of the CCB and that that information was volunteered to you by the management of the CCB, leading up to the re-assessment or re-analysis that you did on March 24. Are you telling me that, if they had not volunteered that they were having some difficulty with the other loans, you would not have known?

**Mr. Kennett:** I suppose we would have known in due course. They would have known. What I am saying is this. let me get it in perspective, because you have raised an important issue, and Mr. Macpherson talked about that issue at length a few minutes ago. What happened was that we had a change in a particular economic situation in a particular region of the United States that was a result of a ratchetting down of world oil prices that had a particularly adverse impact on that sector. The bank itself did the study and determined that, in those circumstances, with the rigs that were taken out of the marketplace every day in that market, the rigs that they had helped to finance and that were the collateral behind their loans were going to meet the same fate. In other words, those rigs would be withdrawn from the marketplace in the next period of several months. That was their decision on the basis of a survey of their own loans. When they realized the severe implications of that situation and had discussed it with their board, they brought it immediately to us.

Short of running the banks, and having people in those banks all of the time, we are not in a position to second-guess those situations. What we are trying to do is make sure that the management is honest and alert; to make sure that the board of directors is well-informed and participating with the management in the operation of the bank in a responsible way; to make sure that the auditors are carrying out their functions in terms of a detailed appraisal of the condition of the bank in the signing of the financial statements. We are very anxious that all of those things work, and work to keep our banks

[*Traduction*]

rapide, la grande récession qui en a résulté s'est prolongée. On a alors évidemment eu beaucoup de mal à trouver des moyens de rationaliser la situation pour garder la banque à flot. Sans doute que chacun s'est imposé une certaine rationalisation au cours de cette période.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'essaie d'évaluer, si c'est possible, la valeur de ces assurances, ou encore de savoir si elles en ont une. Je dois bien vous le dire, monsieur le président et monsieur Kennett: «On a déjà entendu ça avait.» Je peux répéter les propos de la ministre d'État selon laquelle il n'existe en ce moment au pays aucune autre institution financière qui paraisse le moindrement insolvable. Je suis convaincu que c'est ce qu'elle doit dire et ce que vous devez aussi dire. Je veux simplement m'assurer, si c'est possible, que ces affirmations reposent sur des faits concrets et réels. Et je n'obtiens pas grand résultat vu que vous me dites que vous ne faites pas d'évaluation.

**M. Kennett:** Non, je ne fais pas d'évaluation.

**Le sénateur Olson:** Vous me dites que l'évaluation provient des vérificateurs nommés par les actionnaires de telle ou telle entreprise. Un autre fait m'étonne, si je peux dire. Vous avez dit qu'on avait constaté l'existence de nouvelles difficultés, de nouveaux problèmes dans le portefeuille de prêts de la Banque Commerciale Canadienne et que les gestionnaires de la BCC vous en avaient spontanément informés. Ce qui vous a conduit à procéder à la réévaluation ou au réexamen que vous avez fait le 24 mars. Voulez-vous dire que, s'ils ne vous avaient pas spontanément confié qu'ils avaient certaines difficultés avec les autres prêts, vous ne l'auriez pas su?

**M. Kennett:** Nous l'aurions sous doute appris en temps opportun. On l'aurait su. Vous avez soulevé une importante question dont M. Macpherson vient de parler abondamment, mais laissez-moi remettre les choses dans leur contexte. Il s'est produit, dans une situation économique donnée, dans une région donnée des États-Unis, un changement qui résultait de la chute des prix mondiaux du pétrole, et cela a eu un effet particulièrement désastreux sur ce secteur. La banque elle-même a fait l'étude et a conclu que, dans ces circonstances, alors que de plates-formes de forage étaient quotidiennement retirées du marché, celles qu'elle avait contribué à financer et qui servaient de nantissement aux prêts allaient subir le même sort au cours des mois à venir. C'était la conclusion à laquelle ils sont arrivés après l'examen de leurs propres prêts. Après s'être rendu compte des graves incidences de cette situation et en avoir parlé avec leur conseil d'administration, ils se sont aussitôt tournés vers nous.

Comme nous ne dirigeons pas de banque et n'affectons pas des gens en permanence à ces banques, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer ces situations. Nous voulons simplement nous assurer que la gestion est honnête et avisée, que le conseil d'administration est bien informé et callabore avec la gestion à l'exploitation responsable de la banque, et enfin que les vérificateurs remplissent leurs fonctions et évaluent de façon détaillée la situation de la banque au moment de présenter leurs états financiers. Nous tenons beaucoup à ce que toutes ces choses soient bien faites pour que nos banques demeurent solides.

[*Text*]

sound, but in the unique circumstance of these banks in that marketplace, the system broke down. There is no doubt about that, and where it broke down was in the adequate appraisal of the quality of those loans.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I can understand that being said, but what I am trying to understand better, if I can, is that while it may be unique and it may be all kinds of other things that you had not faced before, I think what we are getting to is the fact that there are a great many people, including the two ministers, the Governor of the Bank of Canada and perhaps others who rely on your advice and your assessment, or the assessment of your office to take some action that involves a great deal of money. That is what I am trying to get at here. How much is it worth?

**Mr. Kennett:** I, in turn, am clearly relying on other parties for certain information; clearly I am not managing banks.

**Senator Olson:** I understand that.

**Mr. Kennett:** I think what is quite important is that, having recognized that, in this particular circumstance the system has let us down, we are now worried about what to do to make sure that it does not let us down in this way or to this degree again, and we have begun meetings with the firms that constitute the shareholders' auditors in this country to try and see how we can work together to make both of our procedures more effective. Also, we will be building a staff that will make available to me experienced credit people who will at least be able to sample, so that we will not be caught again to the extent that we were caught in these circumstances. They will not do a complete credit review; we would hope that the auditors would continue to perform that function, but we shall surely have the capability in our office at least to second-guess the auditors of the bank itself in this very important area.

**Mr. Macpherson:** May I add just a word, Mr. Chairman. Lest senators get the impression that, in our office with such a small staff as we have, we are sitting around waiting for other people to bring things to our attention, in direct reference to the senator's question as to whether we would not have known about the situation at the CCB unless the management had brought it to our attention, I would not want that impression to be left, because as Mr. Kennett says, we are not in banks all of the time. However, we do have a fairly elaborate and sophisticated reporting system which applies to all banks, and with which, to our knowledge, all banks comply, which includes the requirement that banks report to us on the levels of their non-performing loans on a periodic basis. The situation that we were faced with in March, in some sense, perhaps, is a test of the system. It did work to that degree, in that management became sufficiently concerned about the impending substantial increase in the bank's non-performing loan portfolio to come to us and bring it to our attention. Had they not done so, that information would have come to us at the next regular reporting date, which would have been March 31. They simply brought that information to our attention ahead of time, but the system is there to enable us to become aware of those

[*Traduction*]

Cependant, dans les circonstances particulières qu'ont connues ces banques sur le marché monétaire, le système a échoué. Cela ne fait aucun doute, et l'erreur a été commise justement dans l'évaluation exacte de la qualité de ces prêts.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je veux bien croire que c'est ce qu'on dit. Cependant, ce que j'essaie de mieux comprendre, c'est que, même si la situation peut sembler unique et qu'ont pu intervenir toutes sortes d'autres facteurs auxquels on était pas habitués, un très grand nombre de gens, notamment les deux ministres, le gouverneur de la Banque du Canada et peut-être d'autres comptent sur votre avis et sur votre évaluation, ou l'évaluation de votre bureau, pour prendre des mesures qui mettent en cause de très grosses sommes. Voilà ce à quoi je veux en venir: quelle en est la valeur?

**M. Kennett:** Pour ma part, je compte manifestement sur d'autres parties pour obtenir certaines informations. Il est bien clair que je ne gère pas de banque.

**Le sénateur Olson:** Je le sais bien.

**M. Kennett:** Ce qui me semble très important, c'est que, ayant reconnu le fait que, dans ces circonstances particulières, le système a échoué, nous nous efforcions maintenant de savoir ce qu'il faut faire pour que cela ne se reproduise pas, ou pas de façon aussi grave. Nous avons commencé à avoir des rencontres avec les entreprises qui agissent en tant que vérificateurs nommés par les actionnaires du pays pour voir comment nous pouvons collaborer pour rendre nos méthodes plus efficaces. Nous constituerons aussi une équipe qui me permettra de consulter des gens qui ont l'expérience du crédit et qui seront au moins capables de faire un tri, afin que nous ne soyions pas à nouveau pris au piège comme nous l'avons été dans ces circonstances particulières. Ils ne feront pas un examen complet de la situation du crédit. Nous aimerions que les vérificateurs continuent de remplir cette fonction, mais nos bureaux auront certainement la capacité de vérifier à leur tour les conclusions des vérificateurs de la banque dans ce très important secteur.

**M. MacPherson:** Puis-je ajouter un mot, monsieur le président. Je crains que les sénateurs n'aient l'impression que, dans notre bureau, compte tenu de la petite équipe dont nous disposons, nous restons là à attendre que d'autres personnes nous signalent des choses, notamment parce que le sénateur a demandé tout à l'heure si nous aurions été mis au courant de la situation de la Banque commerciale canadienne si la gestion ne nous en avait pas informés. Je ne voudrais pas que subsiste cette impression. Certes, comme l'a dit M. Kennett, nous ne sommes pas toujours dans les banques. Toutefois, nous disposons d'un système de communication complet et perfectionné qui vise toutes les banques et, à notre avis, ces dernières se soumettent toutes à la règle qui veut qu'elles nous fassent périodiquement un rapport sur l'état de leurs prêts dont le rendement n'est pas satisfaisant. La situation que nous avons connue en mars est peut-être le moyen idéal d'évaluer la validité du système. En ce sens, tout a très bien fonctionné: la direction était assez inquiète de la forte augmentation de son portefeuille de prêts à rendement insuffisant pour nous en parler. S'il n'en avait pas été ainsi, nous en aurions été de toute façon informés à la date de la présentation du rapport suivant, soit le 31 mars. On nous a tout simplement informés à l'avance, mais nous dis-

[*Text*]

things as early as is feasible, consistent with an efficient and cost effective reporting system.

**Senator Olson:** Did you receive a request from the Canadian Deposit Insurance Corporation or from the Bank of Canada to do a qualitative assessment of the Canadian Commercial Bank's portfolio?

**Mr. Kennett:** No, sir.

**Senator Olson:** You did not?

**Mr. Kennett:** We did not receive a special request. I am on the board of the Canadian Deposit Insurance Corporation and, in the course of our meetings, the supervisory authorities, the Superintendent of Insurance and I keep the Deposit Insurance Corporation informed of our activities and our concerns. That corporation participated in the weekend, for example. It was represented there and put money in. The meetings were chaired by the Governor of the Bank of Canada, who was, consequently, a participant. He was fully informed of the activities of the weekend and the events that led up to it. From that perspective, then, no, there was no special request for additional action on their part.

**Senator Olson:** All of those people involved, as you have said, were aware of the concerns that you expressed in the letter to the minister some time in September, 1984, yet no special attempt was made to do any re-assessment until March 24, 1985. You have told me that you did not initiate one yourself and that you did not get any request from the Bank of Canada or from the Deposit Insurance Corporation to do one?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, within the framework of what this office has done and how we have seen our responsibilities and our capabilities, we were constantly surveilling these banks. We were constantly in contact with the senior people in the bank and, in appropriate circumstances, with their auditors.

**Senator Olson:** Yes, but when you say that you were in constant surveillance of these banks, what does that mean? Does it mean that you were looking at the deterioration in the value of their loan portfolios? What does it mean?

**Mr. Kennett:** To the extent that those kinds of data were produced, very much so.

**Senator Olson:** But only if the management volunteered those data?

**Mr. Kennett:** As Mr. Macpherson has explained, banks report extensively to us and we can see how the provisions are building up. The question is: Are the provisions building up to reflect the true situation? That depends on a whole lot of individual credit decisions all the way down the line. We are in no position—and never have been in any position—to second guess all of those decisions.

**Senator Olson:** What I think you are saying to me, and what worries me, is that nobody is in a position to do that except the management of the bank.

[*Traduction*]

posons d'un système efficace et rentable qui nous permet de prendre connaissance de ces faits aussitôt que possible.

**Le sénateur Olson:** La Société d'assurance-dépôts du Canada ou la Banque du Canada vous ont-elles demandé de faire une évaluation qualitative du portefeuille de la Banque commerciale canadienne?

**M. Kennett:** Non, monsieur.

**Le sénateur Olson:** Vous n'avez pas reçu une telle demande?

**M. Kennett:** Nous n'avons pas reçu de demande spéciale. Je siège au conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada et, au cours de nos réunions, les autorités de surveillance, le Surintendant des assurances et moi-même informons la Société d'assurance-dépôts de nos activités et de nos préoccupations. La Société a participé aux travaux du weekend, par exemple. Elle était représentée et y a participé financièrement. Les réunions ont été présidées par le Gouverneur de la Banque du Canada, qui donc y participait. Il était pleinement informé des activités prévues pour le weekend et des événements qui l'ont précédé. Partant de là, donc, on peut dire que nous n'avons reçu d'eux aucune demande spéciale nous incitant à prendre des mesures supplémentaires.

**Le sénateur Olson:** Comme vous l'avez dit, toutes ces personnes concernées étaient au courant des préoccupations que vous avez exposées dans la lettre adressée au ministre en septembre 1984. Pourtant, aucune tentative spéciale n'a été faite avant le 24 mars 1985 pour réévaluer un tant soit peu la situation. Vous m'avez dit que vous n'aviez pas pris de mesures vous-même ni n'aviez reçu de demande en ce sens de la Banque du Canada, pas plus que de la Société d'assurance-dépôts?

**M. Kennett:** Monsieur le président, compte tenu des réalisations de ce bureau et de la façon dont nous concevons nos responsabilités et nos capacités, nous surveillions constamment ces banques. Nous étions en contact permanent avec les dirigeants de la banque et, en temps opportun, avec leurs vérificateurs.

**Le sénateur Olson:** Je veux bien, mais quand vous dites que vous surveilliez constamment ces banques, que voulez-vous dire exactement? Que vous observiez tout simplement la détérioration de la valeur de leurs portefeuilles de prêts? Que voulez-vous dire?

**M. Kennett:** Dans la mesure où l'on nous fournissait des données de cette nature, c'est effectivement cela.

**Le sénateur Olson:** Mais seulement dans la mesure où la direction fournissait spontanément de telles données?

**M. Kennett:** Comme l'a expliqué M. Macpherson, les banques nous font des rapports très complets et nous pouvons voir comment se constituent les réserves. La question à se poser est la suivante: est-ce que les réserves restent en rapport avec la situation réelle? Tout dépend d'une succession de décisions de crédit prises séparément. Nous ne sommes pas en mesure de contre-évaluer toutes ces décisions, et nous ne l'avons jamais été.

**Le sénateur Olson:** Ce que vous semblez me dire, et cela m'inquiète, c'est que personne n'est en mesure de le faire sauf les gestionnaires de la banque.

[*Text*]

**Senator Kelly:** And the auditors.

**Mr. Kennett:** And the auditors. The auditors certainly give time—and a lot of time—to that question.

**Senator MacDonald (Halifax):** Mr. Kennett, with respect to the external auditors, do you deal with them directly on an ongoing basis or do you go through management?

**Mr. Kennett:** No. The inspection is an on-site inspection. We send a team of people into the bank and, at some time in the course of the inspection period, the inspection team sits down with the shareholders' auditors with no representatives of the bank present. They hold a very direct conversation about the work of the auditors and the condition of the bank as they have found it.

**Senator MacDonald (Halifax):** I can understand that from a structured point of view, but is that done on an informal basis rather than a separate, structured one? Do you ever put up a panic flag and call the auditors?

**Mr. Kennett:** We certainly call the auditors from time to time. My recollection is that, while the auditors were doing their audit of the banks in October, November of 1984, there was some discussion with them, expressing again our concern that income should be recognized, what was inappropriate, that proper provisioning should take place and would they give these matters special attention. We had that sort of conversation. There is then the obligation of the auditors, under the Bank Act, to report to us any material fact that comes to their attention that they feel would adversely affect the welfare of the bank. The reporting provision is that they should report to the management, which is required to report to the board, and a copy of that report would come to us. We did not receive any such thing.

**Senator MacDonald (Halifax):** Yes, there is no evidence at all that there were any initiatives taken by the auditors that would cause you to have doubts of the continued wellbeing of the bank.

**Mr. Kennett:** No, they took no initiatives with us.

**Senator Olson:** You did not, however, ask the auditors to do any special assessment during that period from October, 1984 to March, 1985?

**Mr. Kennett:** No. I suppose that the audit of a bank is a rather special assessment. The auditors put their names on the financial statements of that bank. That is a very special assessment. It is one that takes place annually on which a lot of people rely.

**Senator Olson:** But you were aware, I take it, that there were a lot of people relying on your assessment,—people such as the ministers involved and therefore the government, the bank, the Governor of the Bank of Canada, and so on. I am asking you whether you asked the auditors to do a special assessment, which you have authority to do under the act. If you did not ask for it, that is all you need to say.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Et les vérificateurs.

**M. Kennett:** Et les vérificateurs. Les vérificateurs consacrent du temps, beaucoup de temps, à cette question.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Monsieur Kennett, en ce qui concerne les vérificateurs de l'extérieur, traitez-vous avex eux directement et de façon constante ou le faites-vous par l'intermédiaire des gestionnaires?

**M. Kennett:** Non. L'inspection se fait sur place. Nous détachions une équipe d'inspection que nous affectons à la banque. Au cours de la période d'inspection, elle se réunit avec les vérificateurs nommés par les actionnaires, en l'absence de représentants de la banque. Ils ont un entretien très franc au sujet du travail des vérificateurs et de la situation de la banque qu'ils ont trouvée.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Je le comprends du point de vue structurel, mais le fait-on de façon informelle ou de façon distincte, structurée? Vous arrive-t-il de paniquer et d'appeler les vérificateurs?

**M. Kennett:** Nous faisons certainement appel aux vérificateurs de temps à autre. Je me souviens que, quand les vérificateurs ont examiné la situation des banques, en octobre et novembre 1984, nous avons eu certains entretiens avec eux pour leur redire que nous tenions à ce qu'on tienne compte des recettes, mais aussi pour souligner ce qui ne convenait pas et pour leur demander de constituer des réserves appropriées et d'accorder à ces questions une attention spéciale. Nous avons eu des entretiens de ce genre. En outre, les vérificateurs sont tenus, aux termes de la Loi sur les banques, de nous informer de tout fait important dont ils prennent connaissance et qui, à leur avis, pourrait nuire à la bonne santé de la banque. La disposition prévoit qu'ils doivent faire rapport aux gestionnaires, que ces derniers doivent faire rapport au conseil d'administration, et qu'une copie de ce rapport doit nous parvenir. Nous n'avons rien reçu.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Rien ne prouve que les vérificateurs ont pris la moindre mesure qui vous aurait permis de douter du maintien de la bonne santé financière de la banque.

**M. Kennett:** Non, en ce qui nous concerne, ils n'ont pris aucune mesure.

**Le sénateur Olson:** Vous n'avez pas demandé aux vérificateurs de faire une évaluation spéciale entre octobre 1984 et mars 1985?

**M. Kennett:** Non. Il me semble que la vérification comptable d'une banque est dèjà un examen assez spécial. Les vérificateurs signent les états financiers de cette banque. C'est un examen très spécial. L'évaluation se fait annuellement et un tas de gens s'y fient.

**Le sénateur Olson:** Mais vous saviez, je pense, que beaucoup de gens comptaient sur votre évaluation, notamment les ministres concernés, et donc le gouvernement, puis la banque, le Gouverneur de la Banque du Canada et d'autres encore. Avez-vous demandé aux vérificateurs de faire une évaluation spéciale, ce que la Loi vous autorise à faire. Si vous ne leur avez pas demandé, vous n'avez qu'à le dire.

[*Text*]

**Mr. Kennett:** Senator, what would I have asked them to do? Would I have asked them to appraise the loans? They had just appraised the loans. If they had appraised them inadequately, asking them a second time would not have got them to appraise the loans any differently.

**Senator Olson:** You are leading me to assume that, after whoever does the assessment—and it is the shareholders' auditors—whatever they reported in October was as close as you could get to finding out the condition of the bank that failed within less than a year. Is that what you are telling me?

**Mr. Kennett:** That gave us the kind of confidence that one might have expected, yes. But let me just say that the bank itself had some fairly distinguished people on its board who were overseeing this situation. We had no reason to disbelieve the management of the bank. As I say, it was reporting to the board. The information that came back to us from the very hasty look by the bankers on that weekend was within the general framework that was being given to us by the bank itself. It was not widely different from the picture of the bank. It had all the problems of haste, but the impression that was given was that it was within the ballpark figure that the bank itself had presented to us. That gave us another sense of confirmation of the situation and led us to continue to believe that particularly with $255 million of new funding in the bank, the write down of those loans, the situation was viable.

**Mr. Macpherson:** Mr. Chairman, may I add something to that? Senator Olson, you are quite appropriately probing the system of supervision. We all have to bear in mind how the system has evolved. As Mr. Kennett stated earlier, the office of the Inspector General was created in the mid-1920s in an environment where, as I understand the history of it, there was great concern for the creation of a very large bureaucracy of bank examiners who have enormous tasks given the nature of the Canadian banking system, namely, a small number of widely branched institutions. The concern at the time was with the size of the supervisory staff necessary to do an in-depth examination of each bank. The compromise was the statutory requirement for a dual audit system which is almost unique in the world. That compromise foresaw the evolution of a system where the detailed examinations of banks would be carried out by these two firms or two individuals, as it was at the time, of public accountants. The public accountants in this circumstance are members of the Institute of Chartered Accountants operating under generally accepted auditing principles and standards which have developed over the years and are viewed as being among the best in the world.

Therefore, we have a system that is based on a dual or a shared responsibility, with the public accountants or shareholders' auditors being a very crucial part of that system, and

[*Traduction*]

**M. Kennett:** Sénateur, que leur aurais-je demandé de faire? D'évaluer les prêts? Ils venaient tout juste de le faire. S'ils les avaient mal évalués une première fois, leur demander de le refaire n'aurait pas permis d'obtenir une évaluation bien différente.

**Le sénateur Olson:** Vous me faites supposer que, peu importe qui fait l'évaluation—et ce sont les vérificateurs nommés par les actionnaires—ce qu'ils ont signalé en octobre était l'évaluation la plus juste que vous puissiez obtenir de la situation de cette banque qui a fait faillite moins d'un an après. Est-ce ce que vous êtes en train de me dire?

**M. Kennett:** Nous y avons trouvé la confiance qu'on pouvait espérer, c'est vrai. Permettez-moi seulement de dire que la banque comptait dans son conseil d'administration certaines personnes assez réputées qui observaient l'évolution de la situation. Nous n'avions aucune raison de nous méfier de la direction de la banque. Comme je le dis, elle faisait rapport au conseil d'administration. Les informations que nous avons obtenues à partir de l'examen très hâtif qu'ont fait les administrateurs des banques au cours de ce week-end correspondaient de façon générale aux données que nous fournissait la banque elle-même. Elles ne différaient pas grandement de l'image que projetait la banque. Il s'agissait d'une évaluation rapide, mais on avait l'impression que cette évaluation correspondait à celle que la banque elle-même nous avait fournie. Nous y avons vu une confirmation de la situation et avons continué de croire que, notamment en raison des 250 millions de dollars qu'on venait d'injecter dans la banque et de la réduction de ces prêts, la situation était viable.

**M. Macpherson:** Monsieur le président, puis-je ajouter quelque chose? Sénateur Olson, vous avez raison de mettre en doute la validité du système de supervision. Nous devons tous nous rappeler la façon dont le système a évolué. Comme vient de le dire M. Kennett, le Bureau de l'Inspecteur général des banques a été créé au milieu des années vingt dans un contexte où, si je ne me trompe, on redoutait la création d'une très lourde bureaucratie d'examinateurs bancaires, ayant des tâches énormes compte tenu de la nature du système bancaire canadien, c'est-à-dire l'existence d'un petit nombre d'institutions aux multiples succursales. On s'inquiétait à l'époque de l'importance numérique du personnel de surveillance qui aurait été nécessaire pour procéder à un examen en profondeur de la situation de chaque banque. On a trouvé un compromis: l'adoption de cette exigence réglementaire relative à un système de vérification double, qui est pratiquement unique au monde. Ce compromis présageait de l'évolution d'un système où les examens détaillés de la situation des banques seraient confiés à deux entreprises de comptables agréés ou à deux comptables agréés, comme on le faisait à l'époque. En l'occurrence, les comptables agréés font partie de l'Institut des comptables agréés qui est assujetti aux règles de vérification généralement acceptées et à des normes qui ont été établies au fil des ans et qui sont considérées comme les meilleures au monde.

Nous avons donc un système qui repose sur une responsabilité double ou partagée, les comptables agréés du système public ou les vérificateurs des actionnaires en constituant un

[*Text*]

these people are operating under a set of standards that are highly respected in the world.

Bringing that to bear on the CCB situation, we had a case where the auditors had completed their work sometime in the month of December, had attested to the fairness of the financial statements, and central to that attestation would be the work that they had done on the quality of the main asset of the bank as its loan portfolio.

Subsequent to that, the bank had put a preliminary prospectus into the marketplace. That process requires a form of negative comfort to be given by the auditors, in the sense that they are called upon to say whether there is any reason they are aware of why the financial statement and the information contained in that prospectus are not correct. That system evolved over many years. The various people and agencies that you referred to that rely on that system have grown up with it so they know how it works and how it is supposed to work. While it perhaps may have failed to some extent in this case, I do not think it is a situation where we have to condemn the system overall and seriously contemplate the kind of hands-on, day-to-day work that the alternative would imply.

**Senator Sinclair:** You have a unique relationship with the shareholders or independent auditors. It is different from that of any other company in this part of your situation. When you outlined the relationships, I think you overlooked that.

**Mr. Macpherson:** You are quite right.

**Senator Olson:** I accepted a long time ago that the Inspector General does not have the capability to do all of the things that I am asking about, but we keep circling around to the value of the advice that you are called upon to give to other people; that involves an enormous amount of money, with the government, the Bank of Canada and a lot of other people. Is your advice on the capability of gathering that assessment worth anything? I am not sure if, when you wrote to the minister, your concerns were only about non-performance of the loans and write-downs and that sort of thing. Or were you concerned also about the value of the outstanding loans, which appeared to the auditors to be current? Perhaps you have some other term for it, but I mean where the payments of interest or principal had been made or not—you see, Mr. Chairman, we keep coming back to the fact that the only information they have about a bank's portfolio getting into difficulty is when the management volunteers that it is having problems. It is not good enough for me for them to admit that they do not know unless the management volunteers.

**Mr. Macpherson:** As I mentioned earlier, we are in receipt of a wide array of information pertaining to the operations of every bank on a periodic basis. The length of these periods varies with the kind of data that we receive. Clearly, we cannot impose on the banks the burden of reporting everything to us every day or every week or every month. We must reach some sort of compromise in this regard.

The data with respect to the performance of the loan portfolio, the earnings of the bank, the level of its capital and the level of its liquid assets are known to us on a regular basis. If

[*Traduction*]

élément capital. Ces personnes sont assujetties à un ensemble de normes qui sont hautement respectées dans le monde.

Portons notre attention sur la situation de la CCB: Nous avions des vérificateurs qui avaient terminé leur travail au cours du mois de décembre, et avaient attesté de l'exactitude des états financiers; un élément de cette attestation est le travail qu'ils ont effectué sur la qualité du principal actif de la banque, comme son portefeuille de prêts.

Par la suite, la banque a publié un prospectus préliminaire. Ce prospectus exige la remise par les vérificateurs d'une lettre d'accord présumé, en ce sens qu'on leur demande de dire s'ils ont des raisons de penser que les états financiers et les renseignements contenus dans le prospectus sont inexacts. Ce système a évolué au fil de nombreuses années. Comme les personnes et les organismes dont vous avez parlé et qui s'en remettent à ce système ont évolué avec celui-ci, ils en connaissent les rouages. Bien qu'il se puisse qu'il n'ait pas bien fonctionné dans ce cas, je ne crois pas qu'il nous faille condamner globalement le système et songer à l'échange quotidien de renseignements que la solution de rechange exigerait.

**Le sénateur Sinclair:** Vous entretenez des rapports uniques avec les actionnaires ou les vérificateurs indépendants. Ceux-ci sont très différents des rapports que toute autre compagnie entretient dans un cas comme le vôtre. Lorsque vous nous avez expliqué ces rapports, je crois que vous avez oublié cela.

**M. Macpherson:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Olson:** J'ai admis il y a longtemps que l'Inspecteur général des banques n'est pas en mesure de faire tout ce que j'aimerais savoir, mais nous continuons à tourner autour de la valeur de l'avis qu'on vous demande de donner à d'autres personnes; cela exige des dépenses énormes de la part du gouvernement, de la Banque du Canada et de quantité d'autres personnes. Votre avis sur la capacité de procéder à cette évaluation vaut-il quelque chose. Je ne suis pas sûr que, lorsque vous avez écrit au Ministre, vos préoccupations concernaient seulement le mauvais rendement des prêts, les décotes, etc. Ou vous inquiétiez-vous également de la valeur des prêts non remboursés qui sont apparus aux vérificateurs comme exigibles? Peut-être utilisez-vous une autre expression, mais je veux dire lorsque les paiements d'intérêts ou de principal avaient été effectués—Vous voyez monsieur le président, nous continuons à revenir au fait que la seule information qu'ils ont au sujet du portefeuille d'une banque qui éprouve des difficultés, c'est lorsque la direction l'avoue spontanément. Je n'accepte pas qu'ils admettent qu'ils ne savent rien à moins que la direction l'avoue spontanément.

**M. Macpherson:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous recevons périodiquement une foule de renseignements variés sur les activités de chaque banque. La durée de ces périodes varie selon le genre de données que nous recevons. De toute évidence, nous ne pouvons exiger des banques qu'elles nous fassent rapport tous les jours, toutes les semaines ou tous les mois. Il nous faut accepter un certain compromis.

On nous communique à intervalles réguliers les données concernant le rendement du portefeuille de prêts, les bénéfices nets de la banque, le niveau de ses capitaux et de ses liquidités.

[*Text*]

you like to say that that is what management is telling us, that is correct, because it is management that directs the bank to prepare these reports on our behalf, but the management must attest to the validity and the accuracy of the data in those reports. We do not attempt to verify the numbers but accept them at face value. If that is taking the word of management, I guess that is right, but we are not sitting still in a vacuum waiting for management to come to us and say they have a problem.

**The Chairman:** Honourable senators, we have gone well past the normal hour of adjournment. I still have a number of senators on the list who wish to pose questions so I am in your hands.

**Senator McElman:** In light of all the testimony we have heard this morning about the system itself and particularly about the shareholders and auditors of the banks, would it be fair to summarize that at least in this instance the reports of the auditors, to which you had access and on which you based your advice to the government, were unreliable?

**Mr. Kennett:** In retrospect and on the basis of what we now know, I think I would have to say yes.

**Senator Godfrey:** You referred to the memorandum of the auditors, and there are the post-audit letters, some of which I have read. Is it now a policy that you get copies of all the auditors' post-audit letters and memorandums of audit committees?

**Mr. Kennett:** We met a few weeks ago with representatives of the auditors. We discussed whether the auditors' detailed work papers should be available to our inspection staff. They agreed to make their detailed work papers available to our inspection staff. We discussed whether someone from the office of the Inspector General of Banks might be present when the auditors wound up their loan value considerations with the management of the bank. They thought that would be a useful step for the future, and so did we. We agreed that it would be useful for the Office of the Inspector General of Banks to notify the auditors if we saw a problem area arising, if we had some sense that shipping loans were particularly difficult and if we had some sense that a region of the country was under particular pressure. We would try to do our bit by passing on that information to the auditors so that they could focus particularly in the course of their audits on those kinds of areas.

Similarly, they asked us if we could provide them with some kind of agenda before our meetings with them in the course of annual inspections so that they could prepare, and that seems to be a perfectly reasonable request, although requests involve more people, more effort and more advanced planning, and we will require the bodies to implement these things. We are planning a staging of the these things, and I think it will strengthen the performance of both the auditors and my office in several ways. As I said earlier, we are recruiting directly and indirectly through consultants, through executive interchange and by direct recruiting of people with credit evaluation

[*Traduction*]

Si vous préférez dire que c'est ce que nous dit la direction, c'est exact, étant donné que c'est la direction qui ordonne à la banque de préparer ces rapports à notre intention, mais la direction doit attester de la validité et de la justesse des données apparaissant dans ces rapports. Nous n'essayons pas de vérifier les chiffres. Nous les acceptons sans poser de questions. Si c'est accepter la parole de la direction, c'est exact, mais nous n'attendons pas simplement les bras croisés que la direction vienne nous dire qu'elle a des problèmes.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons dépassé largement l'heure habituelle de l'ajournement. J'ai encore sur ma liste le nom d'un certain nombre de sénateurs qui aimeraient poser des questions. Je m'en remets donc à vous.

**Le sénateur McElman:** Compte tenu de tous les témoignages que nous avons entendus ce matin au sujet du système lui-même et en particulier des actionnaires et des vérificateurs des banques, serait-il juste de résumer en disant que dans le cas du moins des rapports des vérificateurs auxquels vous avez eu accès et sur lesquels vous avez fondé votre avis au gouvernement, étaient douteux?

**M. Kennett:** Rétrospectivement et compte tenu de ce que nous savons maintenant, je crois devoir répondre par l'affirmative.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé du mémorandum des vérificateurs; il y a également les lettres postérieures à la vérification. J'en ai lu quelques-unes. Exigez-vous à l'heure actuelle qu'on vous remette des exemplaires de toutes les lettres des vérificateurs postérieures à la vérification et des mémorandums des comités de vérification?

**M. Kennett:** Nous avons rencontré il y a quelques semaines des représentants des vérificateurs. Nous nous sommes demandé si les rapports détaillés des vérificateurs devaient être mis à la disposition de notre personnel d'inspection. Ils ont accepté de le faire. Nous nous sommes demandé si une personne du Bureau de l'Inspecteur général des banques pourrait être présente lorsque les vérificateurs rencontrent la direction de la banque pour leur faire part de leurs observations concernant la valeur des prêts. Ils ont cru que cela serait utile, et nous aussi. Nous sommes convenus qu'il serait utile que le Bureau de l'Inspecteur général des banques informe les vérificateurs s'il percevait un problème, s'il sentait que les prêts maritimes étaient particulièrement difficiles et si nous sentions qu'une région du pays subissait de fortes pressions. Nous tentons de faire notre part en transmettant ces renseignements aux vérificateurs pour qu'ils puissent porter une attention particulière à ces secteurs au cours de leurs vérifications.

De même, ils nous ont demandé si nous pouvions leur fournir un ordre du jour avant nos réunions dans le cadre de nos inspections annuelles pour qu'ils puissent se préparer. Voilà qui semble être une demande tout à fait raisonnable même si cela exige plus de gens, plus d'efforts et plus de planification et qu'il nous faudra de nouveaux services. Nous planifions un calendrier et je crois que cela améliorera à plusieurs égards le rendement et des vérificateurs et de mon bureau. Comme je l'ai déjà dit, nous recrutons directement et indirectement par le biais d'experts-conseils ou d'échanges de personnel de direction et nous recrutons directement des gens qui ont une expérience

[*Text*]

experience so that we can bring them to bear and so that they can sit down with the auditors and help them.

We have encouraged auditors to improve the consultation mechanism and the education within their individual firms, because we have sensed that the auditors who were working in Edmonton and Calgary did not have a lot of banking inspection experience. We had expected that there would be a greater exchange of experience and information in the individual firms so that the very experienced banking inspectors in a firm in, for example, Toronto would be in contact with the people in Calgary and somehow or other they would be helping one another. Perhaps this exchange does happen to some degree, but I wonder if it could not happen more frequently. We raised that particular suggestion with the auditing firms; they need to enhance their education level in this kind of difficult, complex and unusual area so that the people who represent their firms in these kinds of centres will not have a sense of isolation but will feel part of the main stream and be up to the same kinds of standards as the people in Toronto and Montreal. So there is a whole host of things that we are into that we hope will make the process work better.

**Senator Godfrey:** I should point out that Mr. Kennett has taken four minutes to answer a question I did not ask him. I asked whether or not it is correct that at this time you have arranged with the auditors that you will get copies of all the letters they send to the audit committee and the post-audit letters of the companies?

**Mr. Kennett:** We have asked them to do that, yes.

**Senator Godfrey:** And are they going to do it?

**Mr. Kennett:** There was no objection, and it is my understanding that we will get the documentation.

**Senator Godfrey:** What puzzles me is why you did not do that two years ago or three years ago. You have this unique relationship. Why would you not want the bank auditors to tell you about what they are telling the audit committee and the board?

**Mr. Kennett:** When we go into a bank for an inspection we sit down with the people. One of the things we get is this information. The only question is the timeliness of that information. What is new is that we have said to them, "As soon as you have produced it, send it to us."

**Mr. Macpherson:** You must bear in mind that that letter written by the auditors of the CCB to the audit committee of that bank was dated March 1, 1985.

**Senator Godfrey:** There was a memorandum dated October 31, 1983 prepared by the shareholders' auditors.

**Mr. Macpherson:** That was the previous year.

**Senator Godfrey:** They pointed out that they were not conservative enough.

[*Traduction*]

de l'évaluation du crédit de sorte que nous puissions les amener à exercer une influence et à s'asseoir avec les vérificateurs et les aider.

Nous avons incité les vérificateurs à améliorer les mécanismes de consultation et d'information au sein de leurs cabinets parce que nous nous sommes rendus compte que les vérificateurs qui travaillaient à Edmonton et à Calgary n'avaient pas une grande expérience de l'inspection des banques. Nous avions cru à un plus grand échange d'expérience et de renseignements à l'intérieur des cabinets, pensant que les inspecteurs très expérimentés d'un cabinet de Toronto, par exemple, communiqueraient avec ceux de Calgary et qu'ils s'entraideraient. Il se peut que cet échange ait lieu dans une certaine mesure, mais je me demande s'il ne pourrait pas se faire plus fréquemment. Nous avons fait cette suggestion aux cabinets de vérification; ils doivent améliorer leurs connaissances dans ce domaine difficile, complexe et inhabituel de sorte que les gens qui représentent leurs cabinets dans ces villes ne se sentiront pas isolés, mais auront plutôt l'impression de suivre le courant et d'atteindre le même degré d'excellence que les gens de Toronto et de Montréal. Il y a donc une foule de choses que nous étudions et qui amélioreront, nous l'espérons, le processus.

**Le sénateur Godfrey:** Je signale que M. Kennett a mis quatre minutes pour répondre à une question que je n'avais pas posée. Je lui ai demandé s'il était exact qu'il a pris des dispositions avec les vérificateurs pour obtenir des exemplaires de toutes les lettres que ceux-ci expédient au comité de vérification et des lettres postérieures à la vérification?

**M. Kennett:** Oui, nous le leur avons demandé.

**Le sénateur Godfrey:** Et ils le feront?

**M. Kennett:** Il n'y a pas eu d'objection et nous obtiendrons les renseignements.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que je n'arrive pas à comprendre, c'est la raison pour laquelle vous ne l'avez pas fait, il y a deux ans ou trois ans. Vous entretenez ces rapports uniques. Pourquoi n'auriez-vous pas voulu que les vérificateurs des banques vous fassent part des propos qu'ils tenaient au comité de vérification et au conseil?

**M. Kennett:** Lorsque nous nous rendons dans une banque pour en faire l'inspection, nous nous asseyons avec ceux qui la dirigent. Nous obtenons entre autres ces renseignements. Tout ce qui importe, c'est la validité de ces renseignements. Ce qui est nouveau, c'est ce que nous leur avons dit: «Dès que votre rapport est prêt, faites-le-nous parvenir».

**M. Macpherson:** Vous devez vous rappeler que cette lettre écrite par les vérificateurs de la CCB au comité de vérification de cette banque était datée du 1er mars 1985.

**Le sénateur Godfrey:** Un mémorandum daté du 31 octobre 1983 a été préparé par les vérificateurs des actionnaires.

**M. Macpherson:** C'était l'année précédente.

**Le sénateur Godfrey:** Ils faisaient remarquer qu'ils n'étaient pas assez prudents dans leurs estimations.

[*Text*]

**Mr. Macpherson:** But that was the 1985 letter. It was the fiscal 1984 audit but the letter was dated March 1, 1985.

**Senator Godfrey:** The memorandum is dated October 31, 1983. That is what I quoted from.

Mr. Chairman, I presume that the auditors will be appearing before the committee?

**The Chairman:** We intend to try to get them.

**Mr. Macpherson:** It should be borne in mind that there is no requirement anywhere for the auditors to write a post-audit letter. While it may be customary, it is not required anywhere.

**Senator Godfrey:** There is a criticism by the auditors of interest capitalization. I am talking about accruing interest. Is interest capitalization the same as accruing interest?

**Mr. Kennett:** It is taken into the income and added to the loan.

**Senator Godfrey:** So it is just automatic.

**Mr. Kennett:** In certain circumstances, that is a legitimate procedure. If the collateral values well exceed the loan, it can be a legitimate procedure. In fact, my understanding is that, in interim construction loans, it is common practice.

**Senator Godfrey:** I should like to quote a sentence to you from the House of Commons committee, which states:

> The auditors performed their professional duty by informing the Board's Audit Committee as well as the President of all their suggestions for improvement. They are not responsible for management's subsequent inaction.

What is your reaction to that statement?

**Mr. Kennett:** We encourage them to follow up and we try to follow up. When we begin an inspection of the bank, the first thing we do is sit down with the minutes. We read the minutes of the board, of the executive committee and of the audit committee. We try to find out what is going on. We try to find out, through that vehicle, what the auditors are saying to the audit committee and what follow-up there is. We re-raise those questions with the management and we try to encourage, as much as we can, a follow-up.

I think that understates the position of the auditors. My impression is that the auditors do receive reports indicating the follow-up of the management levels in detail.

**Senator Godfrey:** I have been a director of various companies; I am a lawyer; and I am absolutely amazed. I thought auditors told the company certain things and that they put a note on the balance sheet. I thought they would refuse to sign the balance sheet, if they did not agree with the follow-up. I am amazed at this broad statement that they just suggest improvements and that they are not responsible to management for subsequent inaction.

[*Traduction*]

**M. Macpherson:** Mais il s'agissait de la lettre de 1985. Il s'agissait de la vérification de l'exercice financier de 1984, mais la lettre est datée du 1er mars 1985.

**Le sénateur Godfrey:** Le mémorandum porte la date du 31 octobre 1983.

C'est celui-ci que je citais. Monsieur le président, je suppose que les vérificateurs comparaîtront devant le Comité?

**Le président:** Nous avons l'intention de les entendre.

**M. Macpherson:** Il faudrait se rappeler que les vérificateurs ne sont nullement tenus de rédiger une lettre postérieure à une vérification. Même si c'est peut-être, l'habitude, aucun document ne l'exige.

**Le sénateur Godfrey:** Les vérificateurs trouvent à redire à la capitalisation des intérêts. Je parle des intérêts à échoir. La capitalisation des intérêts est-elle la même chose que les intérêts à échoir?

**M. Kennett:** Ils sont incorporés aux revenus et ajoutés au prêt.

**Le sénateur Godfrey:** C'est donc simplement automatique.

**M. Kennett:** Dans certaines circonstances, c'est une pratique autorisée. Si les valeurs en nantissement dépassent de beaucoup le prêt, cela peut être une pratique légitime. En fait, d'après ce que je sais, pour les prêts provisoires dans le domaine de la construction, il s'agit d'une pratique courante.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais citer une phrase du Comité de la Chambre des communes:

> Les vérificateurs ont fait leur devoir en informant le Comité de vérification du conseil ainsi que le président de toutes leurs suggestions d'amélioration. Ils ne sont pas responsables de l'inaction ultérieure de la direction.

Que pensez-vous de cette déclaration?

**M. Kennett:** Nous les encourageons à donner suite à nos suggestions et nous tentons de suivre l'affaire. Lorsque nous commençons l'inspection d'une banque, nous lisons avant tout les procès-verbaux. Nous lisons les procès-verbaux des réunions du conseil, du comité exécutif et du comité de vérification. Nous tentons de déterminer ce qui se passe. Nous tentons de découvrir, par cette lecture, ce que disent les vérificateurs au Comité de vérification et ce que celui-ci prend comme mesures. Nous soulevons de nouveau cette question avec la direction et essayons de l'encourager le plus que nous pouvons à donner suite aux suggestions.

Je crois que cela minimise la position des vérificateurs. J'ai l'impression que les vérificateurs reçoivent bien des rapports faisant état des mesures prises par la direction.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai été administrateur de diverses entreprises. Je suis avocat et je suis tout à fait surpris. Je croyais que les vérificateurs disaient certaines choses à l'entreprise et qu'ils le faisaient au moyen d'une note qu'ils joignaient au bilan. Je croyais qu'ils refusaient de signer le bilan s'ils n'étaient pas d'accord avec le suivi. Je suis étonné d'entendre qu'ils ne font que proposer des améliorations et qu'ils ne sont pas responsables de l'inaction ultérieure de la direction.

[*Text*]

**Mr. Kennett:** It depends on the materialities. Some of these letters vary from the most picayune, minor points that are quite debatable to the major material issues. You can be sure they do not rest easily until the major material issues are solved. Some of the others may be debatable.

**Senator Godfrey:** I would refer you to this morning's *Globe and Mail*, in which Mr. George Hitchman is reported to have made certain statements:

> He told the inquiry there were other examples of the bank's turning bad loans (where interest was not being paid) into good ones simply by moving a loan from one holder to another. In the process, a substantial fee taken from the loan would be paid to the bank, appearing as profit on CCB books.

Were you aware of this practice?

**Mr. Kennett:** Not in any detail.

**Senator Godfrey:** Would it not be fraudulent to do those things wilfully?

**Mr. Kennett:** I am not a lawyer. I leave it to lawyers to determine that.

**Senator Godfrey:** Would you get legal advice in view of what Mr. Hitchman says as to whether the officers of the bank were guilty of fraud?

**Mr. Kennett:** The bank is now in the hands of curators or liquidators. If fraud occurred, they will be looking into that. If I had any indication that fraud were occurring in a bank, I would have the RCMP Crime Squad in there pretty fast, but I am not a criminal investigator.

**Senator Godfrey:** You have no responsibility now. This happened when it was under your supervision, but you do not feel that you have any responsibility. Would you get a legal opinion as to whether or not there was fraud?

**Mr. Kennett:** We knew about certain transactions that might have resembled that particular transaction. I say "resembled;" they did not copy that.

I guess it was in 1980 or 1981 that both of these banks established subsidiaries to help them manage certain of their problem real estate portfolios. Part of that process involved finding expert management outside the bank for the subsidiary; in involved creating a subsidiary; selling assets to the subsidiary, and helping to finance that sale of assets by lending money to the subsidiary.

We knew about those deals. We looked into them in great detail in an effort to satisfy ourselves that there was not the kind of fiction suggested by Mr. Hitchman in his description, but that this really was a way to enhance the capability of the bank itself to manage those assets.

I would remind you that we supervised the bank on a consolidated basis; so the subsidiary is consolidated back into the bank.

**Senator Godfrey:** The final question I have refers to a report that appeared in the *Toronto Star* on September 26. I would

[*Traduction*]

**M. Kennett:** Cela dépend des cas. On traite dans ces lettres ou de points des plus insignifiants qui pourraient être très contestables ou de points très importants. Vous pouvez être certains qu'ils ne lâchent pas prise tant que les points importants n'ont pas été réglés. Quelques-uns des autres points peuvent être contestables.

**Le sénateur Godfrey:** Je vous signale un article paru ce matin dans le *Globe and Mail* et dans lequel il est dit que M. George Hitchman aurait tenu certains propos:

> Celui-ci a dit aux enquêteurs qu'il y avait d'autres exemples où la banque aurait transformé de mauvaises créances (pour lesquelles l'intérêt n'était pas versé) en bonnes créances en les faisant tout simplement passer d'un portefeuille à l'autre. Au cours du processus, un droit important perçu sur le prêt versé à la banque et aurait été inscrit comme bénéfice dans les livres de la BCC.

Étiez-vous au courant de cette pratique?

**M. Kennett:** Pas en détail.

**Le sénateur Godfrey:** N'est-il pas frauduleux de procéder ainsi de propos délibéré?

**M. Kennett:** Je ne suis pas avocat. Je laisse aux avocats le soin d'en décider.

**Le sénateur Godfrey:** En raison de ce qu'a dit M. Hitchman, allez-vous demander à des juristes de déterminer si la banque s'est rendue coupable de fraude?

**M. Kennett:** Elle est maintenant entre les mains de séquestres ou de liquidateurs. S'il y a eu fraude, ils enquêteront. Si j'ai quelque raison de croire que l'on machine une fraude je communique très vite avec l'escouade du crime de la GRC mais je ne suis pas enquêteur criminel.

**Le sénateur Godfrey:** Maintenant, vous n'êtes nullement responsable. Cela s'est passé alors que vous assumiez la surveillance de ces banques, mais vous ne croyez pas être responsable. Demanderez-vous un avis juridique pour déterminer s'il y a eu fraude?

**M. Kennett:** Nous étions au courant de certaines transactions qui auraient pu ressembler à celle-là. J'ai dit «ressembler».

Je crois que c'est en 1980 ou 1981 que ces deux banques ont créé des filiales pour les aider à administrer certains de leurs protefeuilles immobiliers qui leur posaient des problèmes. Elles ont alors dû entre autres choses trouver pour cette filiale des cadres spécialisés extérieurs. Elle ont dû établir une filiale, lui vendre des éléments d'actif et l'aider à financer cette vente d'actifs en lui prêtant de l'argent.

Nous étions au courant de ces opérations. Nous les avons examinées à fond afin de nous assurer qu'il ne s'agissait pas du genre de fiction suggérée par M. Hitchman dans sa description, mais bien d'une façon pour celle-ci de mieux gérer ces éléments d'actif.

Je vous rappelle que nous supervisions la banque sur une base consolidée; la filiale est donc réintégrée à la banque.

**Le sénateur Godfrey:** Ma dernière question porte sur un article publié dans l'édition du 26 septembre du *Toronto Star*.

[*Text*]

like to read a few extracts from that and give you an opportunity to comment. It says:

> Bank bailout reported approved over objections of bureaucrats.
>
> The finance department had widespread misgivings about the March 25 bailout of the Canadian Commercial Bank—but Ottawa went ahead anyway because it feared a crisis of confidence.
>
> Finance department officials recommended against the rescue because they were uncomfortable about the precedent such a move would establish. They also feared that the cost would be mammoth and were mindful of earlier government statements that bailouts were getting out of hand.

Later on it states:

> But there still was ambivalence in government ranks about a bailout.
>
> Sources said the final decision to go ahead was made by Prime Minister Brian Mulroney on Saturday morning, March 23, before the National Economic Conference resumed.
>
> Mulroney met with Bouey, Kennett, Cohen, several finance department officials, Wilson, and Barbara McDougall, minister of state for finance. After much soul-searching, they decided to save the Canadian Commercial.
>
> But government insiders believe that the Prime Minister could have just as easily pulled the plug had the consensus been the opposite.

I would just ask for your comments as to the accuracy or reliability of that report.

**Mr. Kennett:** What that article is speculating about is the decision-making process in the government and the advice that was given. I think it is quite inappropriate for me to discuss, in this kind of forum or in any public forum, the precise advice I gave to the minister in any of the particular circumstances. The decision-making process finally rests, appropriately, with the government, that is, the ministers and the Prime Minister. That is the way it happened. Precisely what my advice was, I think, is largely irrelevant to this hearing.

**Senator Simard:** You said that you were worried and concerned away back in 1976 when these two banks were created. You were concerned later on when they acquired 40 per cent, I believe, of this U.S. bank. The economy was going sour in 1982 and in 1983. You indicated that in 1982 there were write-offs of $14 million, and in 1983 of $25 million, which were the result of future loans that would be bad or doubtful. You had the benefit of some meetings with auditors and of auditors' reports. You told us that you did not recommend anything concrete to your ministers in 1983 or 1984. I recognize that this was a unique situation and that there was a breakdown in the system. You told us you were worried about the loan concentration. You must also have been worried about the deposit concentration or the deposit composition as well as the liability side. For all of those reasons, did you recommend

[*Traduction*]

J'aimerais en lire quelques extraits et vous donner l'occasion de les commenter.

> Le renflouement de la banque aurait été approuvé malgré les objections des bureaucrates.
>
> Le ministère des Finances entretenait de graves doutes au sujet du renflouement du 25 mars de la Banque commerciale du Canada, mais Ottawa est allé de l'avant malgré tout, craignant une crise de confiance.
>
> Les fonctionnaires du ministère des Finances se sont prononcés contre le renflouement parce qu'ils n'aimaient pas l'idée du précédent que créerait cette décision. Ils craignaient également que ce renflouement ne coûte très cher aux contribuables et se rappelaient que le gouvernement avait déjà dit que les renflouements commençaient à passer les bornes.

L'auteur de l'article déclare plus loin:

> Mais dans les rangs du gouvernement, les avis étaient partagés au sujet du renflouement.
>
> D'après certaines sources, la décision finale a été prise par le premier ministre Brian Mulroney, le samedi 23 mars avant la reprise de la conférence des premiers ministres sur l'économie.
>
> M. Mulroney a rencontré MM. Bouey, Kennett, Cohen, plusieurs représentants du ministère des Finances, M. Wilson et Mme Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances. Après mûre réflexion, ils ont décidé de sauver la Banque commerciale du Canada.
>
> Mais selon des sources proches du gouvernement le premier ministre aurait pu tout aussi facilement l'abandonner à son sort en cas de consensus contraire.

J'aimerais simplement que vous me diriez si l'on peut se fier à cet article.

**M. Kennett:** Il spécule sur le mode de prise de décisions du gouvernement et sur les conseils qui ont été donnés. Il est très inapproprié pour moi de discuter publiquement, ici ou ailleurs, de l'avis précis que j'ai donné dans l'une ou l'autre circonstance au ministre. La décision incombe finalement, à juste titre, au gouvernement, c'est-à-dire aux ministres et au premier ministre. C'est ainsi que les choses se sont passées. L'avis que j'ai donné, selon moi, est absolument sans rapport avec cette audience.

**Le sénateur Simard:** Vous avez dit que vous vous inquiétiez déjà en 1976 lorsque ces deux banques ont été créées. Vous vous êtes de nouveau inquiété lorsqu'elles ont acquis 40 p. 100, je crois, de cette banque américaine. L'économie battait de l'aile en 1982 et en 1983. Vous avez indiqué qu'en 1982 les décotes dépassaient 14 millions et, en 1983, 25 millions. Vous avez rencontré certains vérificateurs et consulté des rapports. Vous nous avez dit n'avoir rien recommandé de concret à vos ministres en 1983 et 1984. Je reconnais que c'était une situation unique et qu'il y avait rupture dans le système. Vous nous avez dit que vous vous étiez inquiété de la concentration des prêts. Vous vous êtes également inquiété de la concentration des dépôts ou de la composition des dépôts ainsi que du passif. Pour toutes ces raisons, avez-vous recommandé à votre minis-

[*Text*]

to your minister that the provisions should be higher than normal because it was a relatively new bank?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, first of all, it is our job to worry. So I would not want to confuse honourable senators by leading them to believe that our worries back in 1976, 1977, or right through to 1982, were anything like our worries after those years. We were concerned about certain things and were talking constantly to the banks about diversification, and about issues on both sides of the balance sheet. But, on the whole, throughout most of that period, the record shows that the banks were doing fairly well.

**Senator Simard:** They were doing very well because everything was moving in that part of the country. Perhaps that is why one should have been more careful, because what goes up must come down. Was that not sufficient reason to recommend additional care and caution?

**Mr. Kennett:** It is difficult to recommend provisions against losses, senator, when there are few, if any, losses and the loans are earning loans. One simply ensures that the bank is adequately capitalized. Indeed, based on our standards, those banks throughout that period were generally adequately capitalized.

Mr. Macpherson has a table that shows that the Canadian Commercial Bank had made consistent efforts to maintain a strong capital base. We were certainly anxious that they do that.

So the protection is the capital base. I think it is a fair question to ask whether, in hindsight, what we considered to be adequate capital really was adequate. I think it would have been adequate, if our belief in the condition of the loan portfolio had been met, but, in view of what we now know about the loan portfolio, the capital base, which we considered to be perfectly adequate, clearly was not.

That is one of the primary focuses—that is, the capital adequacy of the institution. That is the buffer against surprises.

**Senator Simard:** But these banks, because of regional problems, were more vulnerable to harder times than were the big banks.

**Mr. Kennett:** That was reflected in our practice. As we went through this period the bigger banks gradually levered their capital into total assets. That was done by 32 times. We were keeping the leverage of these banks down around 20, 22, 23 times. There was a clear discrepancy, which was the result of the view about relative risk as a result of concentrations. So we were sensitive to that issue.

**Senator Simard:** Mr. Kennett, I accept your answer, but we have heard today, and we heard last week from the representatives of the bigger banks, that even the shareholders' auditors were not qualified and did not have all of the credit people necessary to do the audit that one would expect. Were you conscious of that?

[*Traduction*]

tre d'accroître les réserves plus que la normale étant qu'il s'agissait d'une banque relativement jeune?

**M. Kennett:** Monsieur le président, premièrement, c'est notre travail de nous inquiéter. Je ne voudrais donc pas dérouter les honorables sénateurs en leur laissant croire que nos inquiétudes de 1976, de 1977 et jusqu'en 1982 ressemblaient à celles que nous avons éprouvées par la suite. Nous nous inquiétions de certaines choses et maintenions un dialogue constant avec les banques sur la diversification et sur les deux côtés du bilan. Mais dans l'ensemble, pendant presque toute cette période, les banques se débrouillaient assez bien.

**Le sénateur Simard:** Elles allaient très bien parce que tout allait bien dans cette partie du pays. C'est peut-être la raison pour laquelle il aurait fallu être plus prudent étant donné qu'une montée est toujours suivie d'une descente. N'était-ce pas suffisant pour recommander que l'on redouble de prudence?

**M. Kennett:** Il est difficile de recommander des réserves contre les pertes, sénateur, lorsqu'il y a peu de pertes et que les prêts sont producteurs d'intérêts. Il s'agit simplement de s'assurer que la banque est adéquatement capitalisée. En fait, selon nos normes, ces banques étaient en général adéquatement capitalisées au cours de cette période.

M. MacPherson a un tableau qui montre que la Banque commerciale du Canada avait fait des efforts constants pour maintenir une forte base de capital. Nous étions certes désireux qu'elle le fasse.

La protection réside donc dans le capital. Je crois qu'il est juste alors de se demander si, rétrospectivement, ce que nous considérions comme un capital adéquat l'était vraiment. Je crois qu'il l'aurait été, si notre confiance dans l'état du portefeuille de prêts s'était révélée juste, mais compte tenu de ce que nous savons maintenant au sujet du portefeuille de prêts, le capital, que nous considérions tout à fait suffisant ne l'était pas, de toute évidence.

C'est un des principaux objectifs—un niveau suffisant de capital. C'est le tampon contre les surprises.

**Le sénateur Simard:** Mais ces banques, étant donné les problèmes régionaux, étaient plus vulnérables que les grosses banques aux coups durs.

**M. Kennett:** Cela apparaît dans nos méthodes. Au cours de cette période les grosses banques ont augmenté petit à petit leur actif par rapport à leur capital, ce rapport étant passé à 32. Nous l'avons ramené à 20, 22 et 23. Il y avait une discordance nette découlant du risque relatif dû aux concentrations. Nous étions donc sensibles à cette question.

**Le sénateur Simard:** Monsieur Kennett, j'accepte votre réponse, mais nous avons entendu aujourd'hui et la semaine dernière de la bouche de représentants des grosses banques que même les vérificateurs des actionnaires n'étaient pas compétents et ne disposaient pas de tous les agents de crédit dont ils auraient eu besoin pour procéder à la vérification à laquelle on aurait pu s'attendre. En étiez-vous conscient?

[*Text*]

**Mr. Kennett:** Were we conscious of the inadequacy of the system in that regard? No, not until July or August of this year; not until the Canadian Commercial Bank came to us and said: "Sorry, but the support arrangement is not working out, and it is not working out because loans that we thought we could market readily with a 50 per cent write-down we are not able to sell. We have to write them down to 30 cents on the dollar before we can market them, and even at that we are only getting one bidder."

There is a great deal more to the story than that, but eventually we got further credit people in for a further complete appraisal. When we began to get feedback from that very complete appraisal and when the bank itself began in its accounting to recognize the new market values it was discovering in trying to sell these loans, we realized that our view of the value of those loans, those two loan portfolios—there were only those two—was wide of the mark and that the system had failed us.

**Mr. Macpherson:** Mr. Chairman, with respect to the senator's question about our awareness of what the auditors do, and their capability, we are under no misapprehension that the shareholders' auditors examine all of the loans in a bank. One of their essential functions is to satisfy themselves, and in the process satisfy us, that the quality control system in the bank itself is strong enough and efficient enough to flush out the problem loans.

I hate to keep coming back to our supervisory system, but it is, in a sense, a tripartite approach, including ourselves, the shareholders' auditors, and certainly in the major banks, large and well-qualified internal audit departments numbering hundreds of individuals, together with the whole system of internal controls that well-managed banks put into place. It is from the strength of all of that apparatus that we derive our comfort. We do not expect that the shareholders' auditors are going to go through the loan portfolio from top to bottom, but we expect them however, to be satisfied from the test work they do that the system in place in the bank to identify problem situations works well.

**Senator Simard:** We heard today at least this is my impression—that the taxpayers depend on you. The perception is that you are the real protector of the taxpayers' money. Now we have heard that you depend on external auditors, that Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada, depends on you, and this is not quite enough.

Based on your experience and the events following March 22, do you see a need for your mandate to be broadened and improved so that you can carry out your responsibility? Have you made any recommendations to that effect?

**Mr. Kennett:** Yes, Mr. Chairman. I have described in some detail how we are already working to strengthen our relationship with the shareholders' auditors so that we can work more

[*Traduction*]

**M. Kennett:** Est-ce que nous étions conscients des lacunes du système à cet égard? Non, pas avant le mois de juillet ou le mois d'août de cette année, pas avant que les représentants de la Banque commerciale du Canada ne se présentent chez nous et nous disent: «Nous sommes désolés, mais l'opération de sauvetage n'est pas un succès, et ce, parce que nous n'arrivons pas à vendre les prêts que nous croyions vendre immédiatement avec une dépréciation de 50 p. 100. Nous devons les déprécier à 30 cents au dollar avant de pouvoir les vendre et même ainsi, nous n'avons qu'un seul preneur.»

Je pourrais vous en raconter encore davantage, mais par la suite, nous avons affecté encore d'autres agents de crédit chargés de réaliser une évaluation encore plus complète. Lorsque ces derniers ont commencé à nous fournir d'autres données, lorsque la banque même a reconnu, dans ses livres, les nouvelles valeurs sur le marché qu'elle a découvertes lorsqu'elle a essayé de vendre ces prêts, nous avons réalisé que la valeur de ces prêts, ces deux portefeuilles de prêts—il n'y avait que ces deux-là—était tout à fait erronée et que le système nous avait fait faux bond.

**M. Macpherson:** Monsieur le président, avec tout le respect que je dois au sénateur qui voulait savoir si nous étions au courant du travail et des compétences des vérificateurs, je dois dire que nous sommes tout à fait conscients de ce que les vérificateurs nommés par les actionnaires examinent tous les prêts d'une banque. L'une de leurs fonctions essentielles consiste à s'assurer, et en cours de route à nous assurer, que le système de contrôle de la qualité de la banque même est suffisamment solide et efficace pour qu'elle puisse se défaire des prêts à problèmes.

Je suis désolé de revenir à notre système de surveillance, mais dans un sens, il se compose de trois volets, à savoir notre service, les vérificateurs nommés par les actionnaires, et certes dans les grandes banques, un service de vérification interne comprenant des centaines de vérificateurs très compétents, système auquel il faut ajouter tous les contrôles internes des banques bien gérées. C'est donc à tout cet appareil que nous nous fions. Nous ne nous attendons pas à ce que les vérificateurs nommés par les actionnaires vérifient tout le portefeuille de prêts du début à la fin, mais nous nous attendons cependant à ce que leurs échantillonnages leur assurent que le système de «détection» de la banque fonctionne bien.

**Le sénateur Simard:** Nous avons entendu dire aujourd'hui—à tout le moins c'est l'impression que j'ai—que les contribuables dépendent de vous. On laisse entendre que vous êtes le véritable protecteur de l'argent des contribuables. Et maintenant, vous nous dites que vous vous fiez aux vérificateurs externes, que M. Bouey, le gouverneur de la Banque du Canada, dépend de vous et que cela ne suffit pas encore.

D'après votre expérience et à la suite des événements qui se sont produits après le 22 mars, croyez-vous que votre mandant devrait être élargi et amélioré de sorte que vous puissiez assumer vos responsabilités? Avez-vous des recommandations à faire à ce sujet?

**M. Kennett:** Oui, monsieur le président. J'ai décrit en détait quelles mesures nous prenons actuellement pour renforcer nos liens avec les vérificateurs nommés par les actionnaires de

[*Text*]

as a team. I have mentioned that we are recruiting, one way or another, people with credit experience. There are several things taking place. The minister has announced that she is looking at some quick legislation that will provide us with cease and desist powers, for example. Our strength in the system to date has been jaw-boning, has been persuading the banks' management, and if necessary, its board, that our advice is good advice. That puts one into a terrible bind. It was all very well for us in 1976 and 1977 to tell the Alberta banks that maybe they had enough of their loan portfolio in Alberta, or that they were too concentrated in real estate, but the fact is that they kept making money. It was good for them and good for their shareholders. Certainly we had some concerns, but did it not all seem a little theoretical? In any event, how did we know whether we were right or wrong in some sense? Indeed, we perhaps would not be here today had the price of oil continued to increase at two to four per cent a year. Somehow or other we got through that difficult period. I think we are going to have more clout now and there are certain things we will have to enforce rather than to persuade people to do them.

**Senator Simard:** On March 24, when you satisfied yourself that the $250 million support package was enough to ensure viability, did you undertake to do anything else—

**Mr. Kennett:** I am glad you raised that.

**Senator Simard:** —in terms of perhaps putting somebody in CCB, someone from the government or from your office? Were there any management changes?

**Mr. Kennett:** There were several things that happened. First, under the agreement itself two special representatives were appointed. They were experienced credit officers of two banks, who were loaned to my office and who became the special representatives. They immediately undertook a complete appraisal in detail of the $550 million participation loan portfolio; and when they completed that appraisal they had identified that certain new provisions were still required in that portfolio.

The provisions that they felt were required were still within the original framework that the bank had provided to us in that period in March following March 14. The bank had said, "We have $550 million of difficult loans. We think that in the best circumstance, probably $200 million provisioning would be nice; in the worst circumstance we might need $300 million provisioning". In the situation at the moment $255 million seemed to be a figure that would ensure the continued viability of the bank.

But when the special representatives came back to us—I guess it was in June; possibly late in June—and said that there was still $45 million in additional provisioning that might be taken in that portfolio, that was regrettable. We were sorry about that. We worried about that. But it was still basically

[*Traduction*]

sorte que nous puissions travailler en équipe. J'ai dit que nous recrutons actuellement, d'une façon ou d'une autre, des personnes qui ont de l'expérience dans le domaine du crédit. Comme je le disais, différentes mesures sont prises. Le Ministre a annoncé qu'elle envisageait de faire adopter rapidement une loi qui nous accorderait des pouvoirs d'interdiction, par exemple. Jusqu'à ce jour, notre force a été la prévention, nous persuadons la gestion des banques et, si nécessaire, leur conseil d'administration, que nos conseils sont bons. C'est là une très grande responsabilité. En 1976 et 1977, nous avions tout loisir de dire aux banques de l'Alberta qu'elles avaient peut-être assez consenti de prêts dans leur province, qu'elles se concentraient trop dans l'immobilier, mais le fait est qu'elles faisaient de l'argent. Tout allait bien pour elles et pour les actionnaires. Bien sûr, nous nous inquiétions un peu, mais cela ne paraissait-il pas un peu théorique? De toute façon, dans un certain sens, comment pouvions-nous savoir que nous avions raison ou tort? En fait, nous ne serions peut-être pas ici aujourd'hui si le prix du pétrole avait continué d'augmenter de deux à quatre pour cent par an. Tout compte fait, nous avons réussi à traverser cette période difficile. Je pense que nous allons avoir plus d'influence maintenant et que nous allons devoir appliquer certaines mesures plutôt que d'essayer de persuader les gens.

**Le sénateur Simard:** Le 24 mars, lorsque vous vous êtes rendu compte que les 250 millions de dollars ne sufisaient pas pour assurer la viabilité de la banque, avez-vous pris d'autres mesures?

**M. Kennett:** Je suis content que vous souleviez cette question.

**Le sénateur Simard:** Par exemple, est-ce que vous avez affecté quelqu'un à la BCC, un fonctionnaire ou un membre de votre bureau? Des changements ont-ils été apportés à la gestion de la banque?

**M. Kennett:** Plusieurs choses ont été faites. D'abord, en conformité de l'accord même, deux représentants spéciaux ont été nommés. Il s'agissait d'agents de crédit de deux banques qui avaient de l'expérience et qui ont été affectés à mon bureau. Ils ont immédiatement entrepris une évaluation complète et détaillée du portefeuille de prêts d'une valeur de 550 millions; après quoi ils ont déclaré que certaines nouvelles provisions pour pertes étaient toujours nécessaires.

Ces provisions qu'ils réclamaient s'intégraient toujours dans le cadre initial que la banque nous avait fourni après le 14 mars. La banque nous avait dit qu'elle comptait 550 millions de dollars de prêts en difficulté, qu'au mieux, une provision pour pertes de 200 millions serait probablement acceptable et qu'au pire elle aurait peut-être besoin de 300 millions. Au moment où on nous a informés de cette situation, 255 millions nous paraissaient une somme suffisante pour assurer la viabilité de la banque.

Mais lorsque les représentants spéciaux sont revenus chez nous—je pense que c'était en juin, probablement à la fin de juin—et qu'ils nous ont dit que 45 millions de dollars de provisions supplémentaires pouvaient être ajoutés pour ce portefeuille; c'était regrettable. Nous avons déploré la situation et cela nous a vinquiétés. Mais cette somme respectait toujours

[*Text*]

within the framework. It was not wildly different from what we had been told previously.

We nonetheless carried on. Our concerns were still sufficiently severe and were mounting as the evidence came in from the bank that it was not having much success in selling those loans at the original 50 cents on the dollar, but that it was going to have to sell them at some lower price. We then organized another team; and it was in the course of June that we began to line up Mr. Hitchman, Mr. Farthing and Mr. Taylor to do a complete review; and they did a complete review, the result of which you know.

In addition to that, in mid-May, I guess, I sat down with the chairman of the board of the bank to ensure that the board was still in charge and responsible, and feeling its responsibilities, and would continue to attend to its duties—because not much of value had been left, to the extent that they were shareholders. We got that kind of assurance and in addition were told that the board itself had recruited a very senior, recently retired, banker to do an appraisal of its own organization, of its management procedures and systems; and that was about to start.

So there were a number of things that seemed to be appropriate that were happening during that period.

**Senator Simard:** You told us that in 1983 you started wondering about the bigger banks. You referred to the Mexico situation. Surely everyone saw that coming. Do you think the banks made sufficient provision over the years for that event? In other words, is their future jeopardized because of that situation, or situations in the world regarding loans in various countries? Are we on the eve of learning of other disasters because of large amounts by these banks—

**Mr. Kennett:** Those banks were large, well diversified banks, but there were new factors, and there were concerns in the marketplace during that period that we were alert to and which kept us busy. We in the banks have responded to those concerns, and that is all history. I was noting that back in 1982 we had more on our minds than a couple of very small institutions, although they were certainly on our minds.

**The Chairman:** The Foreign Affairs Committee is trying to get a reference to study some of these international financial institutions, including some of these international debt problems. The senator may want to join the committee for that purpose.

**Senator Kirby:** I have just two brief questions. Mr. Kennett, did your letter to the members of the support group indicate that in your opinion the CCB would be solvent with this support package? Do you believe that was a crucial condition, an absolutely necessary condition, for the banks, in order for them to participate in the support package?

**Mr. Kennett:** Well, they certainly pressed for it. I considered it to be a requirement.

[*Traduction*]

les normes établies. Cela n'avait rien de très différent de ce qu'on nous avait dit auparavant.

Néanmoins, nous avons continué à aller de l'avant. Permettez-moi de vous dire que nous nous inquiétions toujours et de plus en plus au fur et à mesure que la banque nous donnait des preuves qu'elle ne réussissait pas à vendre ces prêts comme elle l'avait prèvu à 50 cents au dollar et qu'elle allait devoir les vendre à un moindre prix. Nous avons alors constitué une autre équipe, et c'est au cours du mois de juin que nous avons commencé à recourir aux services de MM. Hitchman, Farthing et Taylor qui étaient chargés de faire une révision complète, ce qu'ils ont fait, et dont vous connaissez les résultats.

De plus, au milieu du mois de mai, je pense, j'ai rencontré le président du conseil d'administration de la banque pour m'assurer que le conseil assumait toujours ses responsabilités et continuait d'exécuter ses fonctions parce que la banque n'avait plus grand-chose, dans la mesure où il y avait toujours des actionnaires. Le conseil d'administration nous a assurés que tout était parfait et même on nous a dit qu'il avait lui-même recruté un banquier compétent, récemment retraité, pour faire une évaluation de sa propre organisation, de ses modalités et systèmes de gestion et que le travail devait commencer sous peu.

Donc, il y avait un certain nombre de mesures qui paraissaient adéquates et qui ont été prises durant cette période.

**Le sénateur Simard:** Vous nous avez dit qu'en 1983, vous avez commencé à vous inquiéter au sujet des grandes banques. Vous avez parlé du cas du Mexique. Bien sûr, tout le monde a vue venir la tempête. Croyez-vous que les banques ont réservé une provision pour pertes suffisante au cours des années pour cet événement en particulier? Autrement dit, leur avenir est-il en danger à cause de ce prêt ou d'autres prêts accordés à divers pays? Sommes-nous à la veille d'être informés d'autres désastres parce que ces banques ont consenti des prêts énormes?

**M. Kennett:** Ces banques étaient de grandes banques avec un actif diversifié. Mais de nouveaux facteurs sont entrés en jeu, ce qui a inquiété les financier, les marchés ont commencé à s'inquiéter, et nous-mêmes étions conscients de ces inquiétudes, mais que tout cela est du passé. J'ai fait remarquer qu'en 1982, ce qui nous préoccupait, c'était plus que deux petites institutions même si elles demeureiant quand même pour nous une source de préoccupation.

**Le président:** Le Comité des affaires étrangères essaie d'obtenir un ordre de renvoi pour étudier certaines de ces institutions financières, y compris celles qui ont un problème d'endettement international. Le sénateur voudra peut-être se joindre au Comité à cette fin.

**Le sénateur Kirby:** Je voudrais poser deux brèves questions. Monsieur Kennett, dans la lettre que vous avez envoyée aux banques qui participaient à l'opération de sauvetage, est-ce que vous avez dit, qu'à votre avis, la BCC serait solvable avec cette aide qu'on lui accordait? Croyez-vous qu'il s'agissait là d'une condition cruciale, d'une condition absolument nécessaire pour que les banques acceptent d'accorder leur aide?

**M. Kennett:** Eh bien, elles ont certes imposé cette condition, je peux vous l'assurer.

[*Text*]

**Senator Kirby:** In light of the fact that the minister said at least twice last night that one of the reasons for the decision to support, to pay off, all uninsured depositors was the fact that a public official, the governor of the bank, had publicly said that the bank was solvent following the March bail-out, does the same kind of condition apply in this case, when another public official, namely yourself, assured the banks—a different group of people, but the support group—that their $60 million was safe because the bank was solvent? In your view, is that applying the same logic that led to the government's bailing out all uninsured depositors on the basis of Governor Bouey's public advice? Does the same logic apply to your private advice?

**Mr. Kennett:** My public and private advice I make no bones about. The fact is that at the time, we thought, in our best judgment, that this would work.

**Senator Kirby:** But we have a situation in which the minister has said that uninsured depositors are protected because of the advice publicly given by the Governor of the Bank of Canada; and we seem to have a situation in which the members of the support group, who acted on the lbasis of advice from a different public official, namely yourself, are not being protected. That seems to me to be a fascinating inconsistency.

**Mr. Kennett:** Well, I cannot comment on that. All I can say is that we believed that this would work, and the governor and I, the minister and others, made public representation—

**Senator Kirby:** You have already said that the banks insisted on your letter and advice as a condition for their $60 million.

One final question. I am not in any way going to ask you what your advice was at the meeting referred to by Senator Godfrey, but is it true, that at some time before 10 o'clock on the Saturday morning there was a meeting involving two ministers, the Prime Minister, yourself, the governor and the Deputy Minister of Finance? And was it at that meeting that the list of three options, that Mr. Macpherson gave us before, was reduced to one option, namely that the liquidation of the bank was not on, a merger acquisition—some kind of merger with a larger institution—was not on, and that what would be done was to save the CCB? Was that the point in time at which the government made that decision?

**Mr. Kennett:** That meeting was a matter of fact; but I am not at liberty to tell you what happened.

**Senator Kirby:** I am not asking for that. The participants at the meeting and the timing are a matter of fact. You cannot tell me what the conclusion of the meeting was. However, as a result of that meeting, or some other meeting, was the negotiating team on behalf of the federal government given some

[*Traduction*]

**Le sénateur Kirby:** Étant donné que le Ministre a dit, au moins deux fois hier soir, que l'une des raisons pour lesquelles elle a décidé d'accorder une aide, qu'elle a décidé de rembourser les déposants non assurés, tenait au fait qu'un fonctionnaire, le gouverneur de la Banque du Canada, avait dit publiquement que la banque était solvable après l'aide qu'on lui avait apportée en mars. Le même type de condition s'applique-t-il dans ce cas lorsqu'un autre fonctionnaire, vous-même, a assuré les banques—un groupe différent de personnes, mais le groupe de soutien—que leur dépôt de 60 millions de dollars était en sécurité parce que la banque était solvable? À votre avis, applique-t-on ici la même logique qui a amené le gouvernement à rembourser tous les déposants non assurés en se fiant à l'avis qu'avait donné en public le gouverneur Bouey? La même logique s'applique-t-elle à l'avis que vous avez donné en privé?

**M. Kennett:** Que ce soit un public ou en privé, j'ai dit ce que je pensais. Le fait est que, à ce moment-là, nous avons jugé que cela réussirait.

**Le sénateur Kirby:** Mais dans le cas qui nous intéresse, le Ministre a déclaré que les déposants non assurés sont protégés parce que le gouverneur de la Banque du canada l'a dit en public d'une part, d'autre part, les membres du groupe de soutien qui ont pris leur décision par suite d'un avis donné par un fonctionnaire différent, c'est-à-dire vous-même, ne sont pas protégés. Il me semble y avoir là un manque d'uniformité fascinant.

**M. Kennett:** Je ne peux faire de commentaires à ce sujet. Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous croyions que cela fonctionnerait et que le gouverneur et moi-même, les ministres et les autres, ont dit en public . . .

**Le sénateur Kirby:** Vous avez déjà dit que les banques ont insisté pour que vous précisiez dans votre lettre et que vous donniez votre avis, je dis bien que les banques ont insisté pour que cela soit une condition à la protection de leurs 60 millions de dollars.

Une dernière question. Je ne vais absolument pas vous demander quel avis vous avez donné à la réunion dont a parlé le sénateur Godfrey, mais est-il vrai qu'avant 10 heures le samedi matin on a convoqué une réunion à laquelle auraient participé deux ministres, le Premier ministre, vous-même, le Gouverneur et le sous-ministre des Finances? Est-ce que c'est au cours de cette réunion que la liste des trois options que nous a donnée M. Macpherson tout à l'heure a été réduite à une seule option, à savoir que la liquidation de la banque ne se ferait pas, qu'il n'y aurait pas fusion avec une grande institution, et que c'est cela qui serait fait pour sauver le BCC? Est-ce que c'est à ce moment-là que le gouvernement a pris cette décision?

**M. Kennett:** C'est un fait qu'il y a eu réunion, mais je ne peux vous dire ce qui s'est passé.

**Le sénateur Kirby:** Ce n'est pas ce que je vous demande. Les participants à la réunion et le moment auquel elle a eu lieu sont bien connus. Vous ne pouvez pas me dire à quelle conclusion vous en êtes venus à ce moment-là. Cependant après cette réunion ou une autre, l'équipe de négociation du gouvernement

[*Text*]

terms of reference under which they would proceed to go back and negotiate a support package?

**Mr. Kennett:** Yes, the government determined the parameters of the discussion and, as it developed, we were in touch with the government, through the minister.

**Senator Kirby:** You were then in touch with the ministers in the period following this meeting until the end of Sunday night sometime?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Kirby:** Are you in a position to give us any indication of what that negotiating mandate was?

**Mr. Kennett:** No.

**Senator Kirby:** Thank you, Mr. Chairman. I just have a purely technical question. Does the CCB Mortgage Investment Corporation come under your auspices under the Bank Act?

**Mr. Kennett:** No, sir. The bank is a 5.1 per cent investor in that corporation, and the corporation is supervised by the Superintendent of Insurance.

**Senator Kirby:** Then does it follow from that that the secrecy provisions of the Bank Act in relation to loans and depositors does not apply to the CCB Mortage Investment Corporation in the way it does to the bank itself?

**Mr. Kennett:** The Mortgage Investment Corporation comes under a different act.

**Senator Kirby:** What act does it come under?

**Ms. Ursula Menke, Legal Advisor, Inspector General of Banks:** It comes under the Loan Companies Act.

**Senator Kirby:** It does not come under the Bank Act; so any secrecy provisions in relation to depositors or loans would depend on whatever is in the Loan Companies Act and not what is in the Bank Act?

**Ms. Menke:** I would hate to jump to that conclusion necessarily. I do not think the provision in the Bank Act is necessarily all that clear, when it speaks of the affairs of the bank, on what is encompassed by those affairs.

**Senator Kirby:** There is at least some doubt about that question?

**Ms. Menke:** I would have to say yes.

**Senator Kirby:** Then that is another subject for another day. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator. I will seek an opportunity this afternoon in the Senate to make this announcement, but I do want to focus your minds for a moment on next week. On Tuesday, we are meeting at ll.00 a.m.; not at 3.30 as we had earlier planned, because some of our colleagues have represented to us that 3.30 is inconvenient. Therefore we are meeting at 11.00 a.m. on Tuesday morning to hear Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada.

On Wednesday afternoon at our usual time,, 3.30, we are meeting to hear from the trust companies and so on with

[*Traduction*]

fédéral s'est-elle vu confier un mandat lui permettant de revenir en arrière et de négocier une aide quelconque?

**M. Kennett:** Oui, le gouvernement a fixé les paramètres de la discussion et au fur et à mesure, nous étions en contact avec lui par l'intermédiaire du ministre.

**Le sénateur Kirby:** Vous étiez donc en contact avec les ministres durant la période qui a suivi cette réunion jusqu'au dimanche soir?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Kirby:** Êtes-vous en mesure de nous donner des indications quant à la nature du mandat de négociation?

**M. Kennett:** Non.

**Le sénateur Kirby:** Merci, monsieur le président. J'ai juste une question purement technique. La Compagnie de placements hypothécaires de la BCC relève-t-elle de vous, aux termes de la Loi sur les banques?

**M. Kennett:** Non, monsieur. La banque détient 5,1 p. 100 de cette société elle-même sous la surveillance du surintendant des assurances.

**Le sénateur Kirby:** Donc, cela veut-il dire que les dispositions concernant le secret bancaire contenues dans la Loi sur les banques, en ce qui a trait aux prêts et aux déposants, ne s'appliquent pas à la Corporation de placements hypothécaires de la BCC de la même façon qu'à la banque elle-même?

**M. Kennett:** La Companie de placements hypothécaires relève d'une loi différente.

**Le sénateur Kirby:** De quelle loi?

**Mme Urusla Menke, conseiller juridique, Inspecteur général des banques:** De la Loi sur les compagnies de prêts.

**Le sénateur Kirby:** Elle ne relève donc pas de la Loi sur les banques et les dispositions concernant le secret, en ce qui a trait aux déposants ou aux prêts, ne sont donc que celles que prévoit la Loi sur les compagnies de prêts et non celles de la Loi sur les banques?

**Mme Menke:** Je ne voudrais pas nécessairement sauter à cette conclusion. Je ne crois pas que la disposition de la Loi sur les banques soit nécessairement des plus claires lorsqu'il s'agit des affaires de la banque et de la nature de ces affaires.

**Le sénateur Kirby:** A tout le moins, cette question soulève quelques doutes?

**Mme Menke:** Je dois dire que oui.

**Le sénateur Kirby:** C'est donc là un autre sujet que nous étudierons une autre fois. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur. Je vais essayer d'en parler au Sénat cet après-midi, mais je voudrais que nous nous arrêtions un moment sur notre programme de la semaine prochaine. Mardi, nous nous rencontrons à 11 heures et non pas à 15 h 30 comme nous l'avions prévu, parce que certains de nos collègues ont dit que 15 h 30 ne leur convenait pas. Donc, nous nous rencontrons à 11 heures mardi matin pour entendre M. Bouey, le gouverneur de la Banque du Canada.

Mercredi après-midi, à notre heure habituelle, soit à 15 h 30, nous nous réunissons pour entendre des représentants

[*Text*]

regard to the green papaer and the Wyman report. On Wednesday night at 8.00, the President of the Royal Bank, Mr. Allan Taylor, is coming to speak on the CCB bill. Please keep open Thursday morning at 9.30. I am trying to reach Mr. Hitchman to see if we can produce him as a witness. That will be Thursday, October 17, so that takes us through next week.

**Senator Olson:** I would like to ask whether or not Mr. Kennett could return to the committee at some future date.

**The Chairman:** He is a public official.

**Senator Olson:** We could perhaps arrange it through the steering committee, but I would like to draw your attention to the fact that we have really only reached March 26 in the review of events, and we need to look at a few things that have happened since then.

**The Chairman:** We have the pre-study, Senator Olson, and if the bill passes the house, then it will come to us in a formal way. I am certainly not foreclosing on the possibility of calling or recalling anyone. I think your comment serves to put the witness on notice that he may be back.

I have an editorial comment. I think the evidence has been extremely valuable, not only in respect of this reference, but in respect of our other reference, which is the green paper on the regulation of financial institutions and the Wyman report. Thank you, Mr. Kennett and your colleagues.

**Senator Kirby:** I would like to add to your comments, Mr. Chairman, and say that the witnesses were extremely helpful to us.

**The Chairman:** The committee stands adjourned until Tuesday at 11.00 a.m.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

des sociétés de fiducie et d'autres témoins concernant le Livre vert et le rapport Wyman. Mercredi soir à 20 heures, le président de la Banque royale, M. Allan Taylor, comparaîtra pour nous entretenir du projet de loi concernant la BCC. Je vous demanderais de réserver votre matinée de jeudi, à 9 h 30; j'essaie de joindre M. Hitchman pour savoir s'il pourrait venir témoigner. Ce serait le jeudi 17 octobre, ce qui complète notre programme de la semaine prochaine.

**Le sénateur Olson:** J'aimerais savoir si M. Kennett pourrait revenir devant le Comité à une date ultérieure?

**Le président:** C'est un fonctionnaire.

**Le sénateur Olson:** Peut-être pourrions-nous prendre les dispositions nécessaires avec le Comité directeur, mais j'aimerais attirer votre attention sur le fait que nous n'avons étudié que les événements qui se sont passés le 26 mars et avant, et qu'il faudrait que nous étudiions certaines autres choses qui sont arrivées depuis.

**Le président:** Nous avons l'étude préalable, sénateur Olson, et si le projet de loi est adopté à la Chambre, il va nous être renvoyé par les canaux officiels. Bien sûr, je n'exclus pas la possibilité de convoquer ou de reconvoquer un témoin. Je pense que votre observation a donné avis au témoin qu'il aura peut-être à revenir devant notre Comité.

J'ai un commentaire à faire. Je pense que les témoignages ont été extrêmement valables, non seulement en ce qui concerne ce mandat précis, mais en ce qui concerne notre autre mandat, c'est-à-dire l'étude du Livre vert sur la réglementation des institutions financières et le rapport Wyman. Monsieur Kennett, nous vous remercions ainsi que vos collègues.

**Le sénateur Kirby:** J'aimerais compléter vos observations, monsieur le président, et dire que les témoins nous ont été extrêmement utiles.

**Le président:** Le Comité s'ajourne à mardi 11 heures.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks;

Mr. Donald M. Macpherson, Assistant Inspector General;

Mr. Neville Grant, Director, Inspection Division;

Mr. Thomas M. Williams, Special Advisor to the Inspector General of Banks;

Ms. Ursula Menke, Counsel, Legal Services.

*Du ministère des Finances:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;

M. Donald M. Macpherson, inspecteur général adjoint;

M. Neville Grant, directeur, Division de l'inspection;

M. Thomas M. Williams, conseiller spécial de l'Inspecteur général des banques;

M^me^ Ursula Menke, avocate, Services juridiques.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

JUN 1 0 1987

3 1761 11549637 4